

**UiO • Det juridiske fakultet**

# Arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt på området etnisk diskriminering

En analyse av hvordan plikten gjennomføres og håndheves.

Kandidatnummer: 574

Leveringsfrist: 25. april 2014

Antall ord: 17 980



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Avgrensninger og presiseringer .....	2
1.3	Aktualitet.....	4
1.4	Videre framstilling .....	5
<b>2</b>	<b>RETTSKILDER.....</b>	<b>6</b>
2.1	Metodisk tilnærming .....	6
2.2	RDK .....	8
2.2.1	Norges rapportering til CERD .....	10
2.3	SP, ØSK, KDK og CRPD .....	11
2.3	Europarådet .....	13
2.3.1	EMK .....	13
2.3.2	ECRI.....	14
2.4	EØS-rettslige forpliktelser .....	16
<b>3</b>	<b>ERFARINGER MED AKTIVITETSPLIKTEN I ANDRE LAND .....</b>	<b>19</b>
3.1	USA.....	19
3.2	Sverige .....	20
3.3	Finland .....	21
3.4	Storbritannia.....	21
<b>4</b>	<b>NASJONALE REGLER .....</b>	<b>23</b>
4.1	Diskrimineringsvern i arbeidslivet.....	23
4.1.1	Bakgrunn for egen diskrimineringslov om etnisitet .....	24
4.2	Strukturelt vern .....	25
4.3	Negativ forpliktelse.....	26
4.4	Arbeidsgivers aktivitetsplikt .....	27
4.5	Konflikt med Personopplysningsloven .....	28
4.5.1	Legalitetsprinsippet og proporsjonalitetshensyn .....	29

<b>5</b>	<b>HÅNDHEVINGSORGANER.....</b>	<b>34</b>
5.1	Erfaringer med den positive plikten.....	35
5.2	Kontroll av aktivitetsplikten.....	36
<b>6</b>	<b>GJENNOMGANG AV AKTIVITETSPLIKTEN .....</b>	<b>39</b>
6.1	Aktivitetsplikten.....	39
6.1.1	Oslo kommune.....	39
6.1.2	Bergen kommune.....	40
6.1.3	Trondheim kommune .....	41
6.1.4	Stavanger kommune .....	41
6.1.5	Kristiansand kommune .....	42
6.1.6	Skatteetaten.....	43
6.1.7	Statens vegvesen.....	43
6.1.8	Politidirektoratet .....	44
6.1.9	Ernst & Young.....	45
6.1.10	DnB        46	
<b>7</b>	<b>KOMPARATIV ANALYSE AV DISKRIMINERINGSLOVEN .....</b>	<b>47</b>
7.1	Materielle innhold .....	47
7.2	Rekruttering .....	48
7.2.1	Positive særtiltak .....	51
7.3	Lønns- og arbeidsvilkår .....	56
7.4	Forfremmelse og utviklingsmuligheter .....	57
7.5	Beskyttelse mot trakassering.....	58
<b>8</b>	<b>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....</b>	<b>59</b>
8.1	Hvorfor virker ikke aktivitetsplikten?.....	60
8.2	Hva skal til? .....	61
<b>9</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>63</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt på området etnisk diskriminering. Usaklig forskjellsbehandling som skyldes etnisitet er forbudt, og klart slått fast i diskrimineringsloven om etnisitet<sup>1</sup>. Men noen former for diskriminering kan være mer subtile og vanskelig å avdekke. Loven innebærer derfor ikke bare en negativ plikt om å la være å diskriminere, men også en aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere som skal forebygge diskriminering ved å være føre var. Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som skal kontrollere handlingsplikten.

I oppgaven vil jeg se nærmere på hvordan denne plikten gjennomføres og håndheves. Min hypotese er at aktivitets- og redegjørelsesplikten ikke fungerer godt nok, og den nærmere rettslige problemstillingen er hvorfor aktivitetsplikten ikke virker? Skyldes det for vag ordlyd i loven og lite konkretisert hva faktisk virksomhetene er forpliktet til å gjøre? Kommer regelverket om personvern i konflikt med arbeidet i å kartlegge etnisk diskriminering? Er loven for fersk og dermed for lite gjennomarbeidet? Er det en ubevisst stereotypisering og uvilje til å ansette personer med minoritetsbakgrunn?

LDO har gjort et omfattende arbeid med kontroll av virksomheters rapportering på kjønnslikestilling<sup>2</sup> men har ikke utført noen systematisk kontroll på etnisk diskriminering i arbeidslivet<sup>3</sup>. I Norges rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD)<sup>4</sup>, medgir LDO at «...erfaringen så langt med aktivitets- og rapporteringsplikten som ble innført 1. januar 2009, ikke er udelt positiv».

---

<sup>1</sup> Tidligere § 4 i lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv, videreført i revidert utgave § 6 i lov 21. juni nr. 60 2013. Trådte i kraft 1. januar 2014. (Diskrimineringsloven om etnisitet, 2013)

<sup>2</sup> LDO, [rapport](#) «Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007-2009

<sup>3</sup> Bekreftet gjennom samtale med Lars Kolberg i LDO 31. januar 2014.

<sup>4</sup> LDOs [innspill](#) til FNs rasediskrimineringskomités merknader til Norges 19./20. rapport (2012).

## 1.2 Avgrensninger og presiseringer

Etnisk diskriminering foregår på alle samfunnsområder, men av ressurs hensyn vil jeg avgrense til arbeidslivet og den lovpålagte aktivitetsplikten som skal gjelde for rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering, jfr. diskrimineringsloven § 20.

Med etnisitet legger jeg til grunn Holgersenutvalgets definisjon. I forarbeidene blir etnisitet brukt som en samlebetegnelse for grupper som kan være særskilt utsatt. Diskriminering kan skje på grunnlag av hudfarge, nasjonal opprinnelse, kultur, rase, religion.<sup>5</sup> Det gjelder da ikke bare personer med innvandrerbakgrunn, men også nasjonale minoriteter som jøder, kvener, rom, romanifolket, skogfinner og samer. Til sammenligning definerer SSB innvandrere som «personer som er bosatt i Norge, men som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre».

Med diskriminering menes usaklig forskjellsbehandling. I forhold til internasjonale konvensjoner er diskriminering forskjellsbehandling som mangler saklig og objektiv grunn. En slik begrensning i prinsippets rekkevidde må innfortolkes selv om det ikke står uttrykkelig i konvensjonsteksten.<sup>6</sup>

For at det skal være tale om diskriminering i rettslig forstand må forskjellsbehandlingen være av negativ karakter. Forskjellsbehandlingen må ha som formål eller virkning at den aktuelle personen kommer i en dårligere stilling. Forarbeidene framholder at det ikke er nødvendig at arbeidsgiver har en diskriminerende hensikt. Det vil være nok å påvise en slik virkning.<sup>7</sup>

Det er derimot langt mer vanskelig å kontrollere den proaktive handlingsplikten på arbeidsplassen. I oppgaven vil jeg se nærmere på hvordan den positive plikten kan bidra til å påvirke de mer «usynlige» valgene som ofte avgjøres utfra stereotype sosiale, kulturelle og religiøse oppfatninger. Juridisk teori påpeker at oppnåelse av faktisk likestilling vil kreve noe mer enn

---

<sup>5</sup> NOU 2002:12 – Rettslig vern mot etnisk diskriminering, merknader til § 3 side 351

<sup>6</sup> NOU 2003:2 – Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet punkt 8

<sup>7</sup> NOU 2009:14 – Et helhetlig diskrimineringsvern side 40

en formell lov om forbud mot diskriminering, og at bruken av aktivitets- og redegjørelsesplikt og særtiltak må integreres for å fremme likestilling.<sup>8</sup>

Jeg vil se nærmere på det Ronald Craig kaller systemisk diskriminering. I sin doktoravhandling, som senere er utgitt i bok med tittelen «Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality», framholder han systemisk diskriminering som en underliggende årsak til at det foregår etnisk diskriminering på arbeidsplassen. Denne formen er knyttet til en administrativ praksis og organisasjonskulturer som «uten saklig grunn skaper eller bevarer en posisjon av relativ ulempe for noen grupper og relativ fordel for andre grupper».<sup>9</sup>

Av plasshensyn går jeg ikke dypt inn på den individuelle klageadgangen.

Graverutvalget omtaler denne utilsiktede formen for diskriminering som «moderne former» for forskjellsbehandling, og kaller det strukturell, institusjonell eller systemisk diskriminering. Administrativ praksis og organisasjonskulturer kan være tradisjonelle måter å gjøre ting på som folk tar som en selvfølge. Derfor er det vanskelig for de fleste å innse at nøytral praksis både kan bidra til å diskriminere og til å holde den skjult.<sup>10</sup>

For å variere ordbruken vil jeg noen ganger benytte begrepet strukturell diskriminering og andre ganger systemisk diskriminering, men legger den samme betydningen i begrepene.

Utfordringen med oppgaven blir å finne rettspraksis på unnlatelse av den positive plikten. LDO kan ikke sanksjonere aktivitetsplikten, bare kontrollere den. Dersom virksomhetene ikke har redegjort for tiltak og planlagte tiltak i årsberetningen, kan LDO gi mulkt. En begrensning i arbeidet med å kartlegge etnisk diskriminering på arbeidsplassen er lovpålagte restriksjoner i behandling av sensitive personopplysninger. Jeg belyser i kapittel fire konflikten mellom to tilsynelatende motstridende formål, og forsøke å tolke en rettsharmoni mellom nasjonal og internasjonal lovgivning og anbefalinger fra internasjonale overvåkingsmyndigheter som CERD og ECRI.

---

<sup>8</sup> Hellum (2008) side 378

<sup>9</sup> Craig (2006) side 115, 116

<sup>10</sup> NOU 2009:14, side 38

### 1.3 Aktualitet

Tallet på innvandrere i Norge er nærmest tredoblet i løpet av de siste 20 årene, og økt fra 150.000 til over 420.000. Andelen arbeidsføre innvandrere utgjør 334.000 som tilsvarer rundt 13 prosent av den totale arbeidsstyrken. 63 prosent av denne gruppen er i arbeid.<sup>11</sup>

Den kraftige veksten blant innvandrere har presset fram et sterkere behov for et rettslig vern. Samtidig viser tall fra SSB at arbeidsledigheten hos innvandrere er tre til fem ganger høyere enn for personer med norsk bakgrunn. 26 prosent av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn er overkvalifiserte i jobben sin, sammenlignet med 11 prosent av etnisk norske arbeidstakere<sup>12</sup>.

Rapporten av Arnfinn H. Midtbøen og Jon Rogstad 2012: «Diskrimineringens omfang og årsaker – etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv», avdekker at det foregår en etnisk diskriminering. Rapporten inngår som en del av Regjeringens handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)<sup>13</sup>, og viser at et utenlandsk navn reduserer sannsynligheten for å bli innkalt til jobbintervju med 25 prosent. Funnet er basert på et omfattende feltstudie med 1800 parvise fiktive jobbsøknader som er sendt ut til reelle stillingsutlysninger. Søkerne har nøyaktig samme kvalifikasjoner, men navnet på den ene kandidaten avslører minoritetsbakgrunn.<sup>14</sup>

I 2009 uttalte daværende eneste innvandrerrepresentant på Stortinget, Hadia Tajik: «- Det er et demokratisk problem hvis ikke Stortinget speiler befolkningen».<sup>15</sup>

Arbeidsmiljøsenteret skriver i en nyhetssak:

«Mina Khairalomoum kom til Norge fra Iran i 1990 og har søkt på 400 jobber. Først etter to mastergrader og 20 år senere har hun fått sin første relevante jobb».<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> [SSB](#), (2012) Sysselsetting blant innvandrere, fjerde kvartal

<sup>12</sup> SSB, (2010) Overkvalifisering blant innvandrere

<sup>13</sup> Barne- og likestillingsdepartementet ([2013](#))

<sup>14</sup> Midtbøen og Rogstad ([2012](#)) side 9

<sup>15</sup> NTB (2009)

<sup>16</sup> Løvstad (2009)

## **1.4 Videre framstilling**

Jeg vil belyse aktivitetsplikten på diskrimineringsgrunnlaget etnisitet blant arbeidsgivere i offentlige, statlige og private bedrifter ut fra gjeldende lov nasjonalt og internasjonalt, og sammenligne med nasjonale strategier og praksis på hva som er gjort og gjøres for å forebygge etnisk diskriminering.

Private virksomheter med over 50 ansatte har en plikt til å redegjøre for tiltak og hva som planlegges iverksatt for å fremme likestilling. Offentlige virksomheter skal rapportere uavhengig av antall ansatte. Tiltakene skal publiseres i årsberetningen, og jeg vil ta en stikkprøve av de fem største kommunene og fem statlige og private store virksomheter. Jeg vil også sammenligne med hva andre land har gjort på dette området. På bakgrunn av analysen vil jeg forsøke å komme med en rettspolitisk vurdering.



## 2 Rettskilder

### 2.1 Metodisk tilnærming

Jeg har valgt å først behandle våre internasjonale forpliktelser, før jeg analyserer de nasjonale lover og regler. Grunnen er at Norge som nasjon, rent metodisk skal følge presumsjonsprinsippet og tolke intern rett i samsvar med folkeretten. Prinsippet om likebehandling har en sentral plass i internasjonal arbeidsrett og ble introdusert allerede ved ILO-konvensjon nr. 111 fra 1958 om diskriminering i arbeidsforhold.<sup>17</sup> Ifølge konvensjonen er staten forpliktet til å følge en politikk som tar sikte på å fremme like muligheter og å fjerne diskriminering mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Prinsippet om likebehandling i ILO-konvensjonen er senere utvidet til nye grupper gjennom FN-konvensjoner og EU-direktiver.

Både EMD og FNs menneskerettighetskomité har lagt til grunn at forbudet mot diskriminering er brutt dersom forskjellsbehandlingen ikke har en objektiv og rimelig begrunnelse. Begrunnelsen må vurderes i forhold til formålet med og resultatet av forskjellsbehandlingen. Forskjellsbehandlingen må fremme et legitimt formål, og det må være en rimelig grad av proporsjonalitet mellom formålet som søkes oppnådd og det middel som er anvendt for at det ikke skal være i strid med diskrimineringsforbudet.<sup>18</sup>

Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner som forplikter konvensjonspartene til å sikre ikke-diskriminering. De mest sentrale avtaler og konvensjoner for oppgavens problemstilling er: FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK),<sup>19</sup> FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP),<sup>20</sup> FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)<sup>21</sup> og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for dis-

---

<sup>17</sup> ILO-konvensjonen nr. 111 (1958)

<sup>18</sup> NOU 2002:12 – Rettslig vern mot etnisk diskriminering, punkt 8.3.2.1

<sup>19</sup> RDK (1981)

<sup>20</sup> SP (1976)

<sup>21</sup> ØSK (1976)

kriminering av kvinner (KDK)<sup>22</sup>. Jeg skal i tillegg se på anbefalingene fra European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)<sup>23</sup> og FNs overvåkingsorganer.

Staten plikter dessuten å bidra til å bevare og styrke den materielle og åndelige kulturen for utsatte grupper. Vern for etniske, religiøse eller språklige minoriteter følger av SP artikkel 27. Europarådets pakt om regions- og minoritetsspråk<sup>24</sup>, Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter<sup>25</sup> og ILOs konvensjon om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.<sup>26</sup>

Norge er forpliktet gjennom avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde<sup>27</sup> (EØS) og Den Europeiske Menneskerettskommisjon<sup>28</sup> (EMK). EFTA-domstolen<sup>29</sup> har jurisdiksjon til å avgjøre EØS-rettslig spørsmål. EMK blir håndhevet av EMD<sup>30</sup>.

EU har ikke-diskrimineringsbestemmelser i traktater og i en rekke direktiver. Norge er kun bundet av EUs direktiver om kjønnslikestilling i arbeidslivet gjennom EØS-avtalen<sup>31</sup>. Selv om rådsdirektivet 2000/43/EF<sup>32</sup> om forbud mot etnisk diskriminering ikke er innlemmet i EØS-avtalen og dermed ikke forrang, har Norge likevel valgt å speile regelverket i norsk rett og uttalt at det nasjonale regelverket skal være på høyde med EU. EU har videre utarbeidet et menneskerettighetscharter (Charteret)<sup>33</sup> med diskrimineringsforbud i artikkel 21 og 23. Det er en viktig rettskilde fra EU-domstolene. Dommere viser ofte til Charteret i sine tolkninger av diskrimineringssaker.

---

<sup>22</sup> KDK (1979)

<sup>23</sup> ECRI (1949)

<sup>24</sup> Minoritetsspråkpakten (1992)

<sup>25</sup> Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (1995)

<sup>26</sup> ILO konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (1989).

<sup>27</sup> EØS (1992)

<sup>28</sup> EMK (1950)

<sup>29</sup> EFTA (1994)

<sup>30</sup> EMD (1959)

<sup>31</sup> NOU 2009:14, side 22

<sup>32</sup> Rasediskrimineringsdirektivet 2000/43/EF (1950)

<sup>33</sup> EUs menneskerettighetscharter 2000/C 364/01

Fire av de nevnte konvensjonene, EMK, SP, ØSK og KDK er inkorporert gjennom menneskerettsloven<sup>34</sup>, og skal gjelde som norsk lov. Det følger av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i disse konvensjonene ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) som håndhever regelverket om diskriminering i arbeidslivet i Norge. Diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Stortinget vedtok 13. juni 2013 endringer i diskrimineringslovgivningen, herunder ny lov om diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn.

## **2.2 RDK**

Aktivitetsplikten er slått fast i artikkel 2 i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK).<sup>35</sup> Konvensjonen, som forbyr diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, ble inkorporert i norsk lovgivning med virkning fra 1. januar 2006 gjennom diskrimineringsloven § 5.

Aktivitetsplikten presiseres i artikkel 2:

«Konvensjonspartene forplikter seg til, uten opphold og med alle egnede midler, å føre en politikk som tar sikte på avskaffe alle former for rasediskriminering og øke forståelsen mellom alle raser.».

En naturlig språklig forståelse av «forplikter seg til, uten opphold og med alle egnede midler», taler for en plikt til dynamisk handling, og strekker seg lenger enn den norske ordlyden i ikke-diskrimineringslovene. Jeg vil legge vekt på tilleggskommentaren til artikkel 2 der RDK krever at partene « ikke skal foreta noen handling eller utøve noen praksis som innebærer rase-

---

<sup>34</sup> Menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

<sup>35</sup> RDK artikkel 2 (1969), ratifisert i Norge 1970 og inkorporert i diskrimineringsloven § 5 (2006)

diskriminering, og å ta effektive skritt for å granske».<sup>36</sup> Dette styrker behovet for en aktivitetsplikt for å forebygge systemisk diskriminering som jeg omtaler på side 3.

Når det gjelder retten til arbeid, fastslår artikkel 5 litra e at konvensjonspartene plikter å sikre:

e) økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter,

«særlig retten til arbeid, til fritt valg av yrke, til rettferdige og gode arbeidsforhold, til beskyttelse mot arbeidsløshet, til lik betaling for likt arbeid, til rettferdig og tilfredsstillende avlønning».<sup>37</sup>

Statenes gjennomføring av RDK overvåkes av FNs rasediskrimineringskomité, CERD<sup>38</sup> som består av uavhengige eksperter. Norge, som konvensjonspart, har forpliktet seg til å overholde RDK, men har flere ganger blitt kritisert av CERD.<sup>39</sup> Jeg vil komme tilbake til hvilke punkter Norge har blitt kritisert for, og veie dem opp mot oppgavens problemstilling.

Rasediskriminering er en av menneskerettene som utgjør ufravikelig folkerett (jus cogens)<sup>40</sup>, og som i ifølge Wienkonvensjonens<sup>41</sup> artikkel 53 «er en tvingende folkerettslig norm som det ikke kan gjøres unntak fra, og som det kun kan gjøres inngrep i av en tilsvarende norm med samme internasjonale lovmessige karakter».

Som tidligere nevnt kan en organisasjonspraksis ha en ubevisst og systemisk diskriminering på arbeidsplassen som uten tvil må være en vanskelig oppgave for LDO å påvise. Hvordan skal LDO kunne kontrollere og dokumentere at virksomhetene «ikke foretar noen handlinger eller utøver noen praksis som innebærer rasediskriminering»? Forarbeidene definerer handling vanligvis som noe en aktivt foretar seg, og skal det være en kvalifisert forskjellsbehandling forutsetter at det er tale om en handling. Unnlatelser omfattes av diskrimineringsbegrepet.

---

<sup>36</sup> NOU 2002:12 tilleggskommentar til RDK

<sup>37</sup> RDK artikkel 5 e (i) Per 16. oktober 2013 hadde 176 stater sluttet seg til konvensjonen

<sup>38</sup> CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)

<sup>39</sup> Ot.prp. 33 side 9

<sup>40</sup> Andenæs, forelesning Internasjonale Menneskeretter (2014)

<sup>41</sup> Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 53 (1969)

«Det må regnes som en handling hvis noen får en fordel som andre stenges ute fra. Videre må det likestilles med en handling dersom det må antas at det ville skjedd en aktiv handling hvis det ikke hadde foreligget en diskrimineringsgrunn. Dette kan for eksempel forekomme ved manglende forlengelse av et midlertidig ansettelsesforhold på grunn av graviditet».<sup>42</sup>

For at å følge opp våre konvensjonsforpliktelser om å ta «effektive skritt» og å identifisere uheldig praksis, mener jeg det må settes større krav til statistikk og sammenligningsgrunnlag. Det kan skje ved at arbeidsgiverne for eksempel innfører kartleggingsverktøy for å avdekke etnisitet på systemisk diskriminering. På den annen side ser jeg konflikten i personopplysningsloven<sup>43</sup> §§ 8, 9 og 11 om behandling av sensitive personopplysninger som jeg behandler nærmere i kapittel fire. Jeg vil forsøke på et selvstendig grunnlag å komme fram til en tolkning på hva som er mest optimalt utfra relevans og vekt på rettskilder.

### **2.2.1 Norges rapportering til CERD**

Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet som skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter konvensjonen, jfr. diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd.<sup>44</sup>

CERD er FNs rasediskrimineringskomité, og skal føre tilsyn med at statene overholder sine konvensjonsforpliktelser.<sup>45</sup> CERD har ikke kompetanse til å komme med folkerettslig bindende uttalelser, slik som Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har. Konvensjonsstatene er derfor ikke rettslig forpliktet til å handle i overensstemmelse med komitéens uttalelser. Det er likevel klart at komitéens uttalelser eller avgjørelser har stor moralsk og politisk kraft, og at det kan være en politisk belastning for statene å unnlate å følge komitéens synspunkter.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> NOU 2009:14, side 39

<sup>43</sup> Personopplysningsloven – popplyl (2000)

<sup>44</sup> Diskrimineringsombudsloven (2005)

<sup>45</sup> CERD - Committee on the Elimination of Racial Discrimination

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 52

I den siste rapporten nr. 21 og 22 anbefalte CERD-komiteén å inkorporere RDK på et høyere nivå gjennom menneskerettsloven. Det ble likevel bestemt å ikke ta andre konvensjoner inn i menneskerettighetsloven. Begrunnelsen var at bare utpreget generelle menneskerettighetskonvensjoner, og ikke mer spesielle konvensjoner, bør inntas i menneskerettighetsloven.<sup>47</sup>

LDO har i innstilling til CERD<sup>48</sup> uttalt bekymring om at det kan gis et indirekte signal om at rasediskrimineringskonvensjonen skal gis mindre gjennomslag i norsk rett enn kvinnekonskri-mineringskonvensjonen.

«Særlig fordi det på bakgrunn av NOU 2009:14 er anerkjent av norske myndigheter at det er behov for en samlet diskrimineringslov i Norge, er det uheldig at kvinnekonskri-sjonen og rasediskrimineringskonvensjonen fortsatt skal ha ulik status i norsk rett».

Jeg vil i tillegg legge vekt på anbefaling nr. 9, som er relevant i forhold til oppgavens tema om etnisitet og aktivitetsplikt for arbeidsgivere:

«Komitéén oppfordrer «den statlige parten til regelmessige konsultasjoner med de berørte grupper og lokalsamfunn og til å iverksette tiltak mot den diskrimineringen de møter, herunder arbeidsmarkedet. Den statlige parten bør også ta de nødvendige skritt for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn har tilgang til stillinger i de øvre sjikt av myndighetsapparatet, academia og næringslivet. Komitéén ber om ytterligere informasjon om virkningen av retningslinjene for å fremme mangfoldet innen offentlig sektor, og statistikk eller trender for rekrutteringen av innvandrere i denne sektoren».<sup>49</sup>

## 2.3 SP, ØSK, KDK og CRPD

Aktivitetsplikten går igjen i alle ikke-diskrimineringskonvensjonene. Artikkel 2 i FNs kvinnekonskri-sjon (KDK) pålegger konvensjonspartene å «arbeide aktivt mot diskriminering av kvinner gjennom egnede lovgivningsmessige, politiske og administrative tiltak på alle områ-

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) Inkorporering av kvinnekonskri-mineringskonvensjon, side 22

<sup>48</sup> [Rapport](#): Ombudets innstilling til CERD

<sup>49</sup> CERD anbefaling nr. 9

der». Artikkel 4 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)<sup>50</sup> pålegger statene å «ta i bruk alle egnede midler» og artikkel 27 inneholder retten til arbeid og plikten til å «sikre og fremme realiseringen av denne retten».

I SP art. 2 nr. 1 og ØSK art. 2 nr. 2 kreves det at konvensjonspartene skal garantere og respektere de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen uten forskjellsbehandling av noe slag. Statens forpliktelser etter disse konvensjonene omfatter i tråd med generelle menneskerettighetsprinsipper, plikten til å «respektere, beskytte og oppfylle grunnleggende sosiale og økonomiske rettigheter, som rettighet til utdanning, deltakelse og arbeid uten diskriminering». En naturlig språklig forståelse av ordet «oppfylle», taler for en aktiv handling som får noe til å skje, altså en positiv forpliktelse. Bokmålordboka<sup>51</sup> definerer oppfylle som å «tilfredsstille eller oppfylle alle betingelser», «etterkomme et ønske» eller «holde et løfte». Juridisk teori definerer plikten til å oppfylle en positiv forpliktelse som går utover den negative plikten til å respektere.<sup>52</sup>

SP håndheves av Menneskerettighetskomitéen som i sin praksis og General Comments legger til grunn at artikkel 26 inneholder en forpliktelse til å gjennomføre positive tiltak for å avskaffe eventuell diskriminering, slik at det oppstår en reell likebehandling av personer (knyttet til ulike grupper) i staten:

«...the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant.»<sup>53</sup>

ØSK-komitéen uttaler i General Comments no. 20 at det kreves en aktiv innsats for å eliminere systemisk diskriminering som vil innebære en rekke tiltak på myndighetsnivå:

---

<sup>50</sup> CPRD (2006) artikkel 4 og 27.

<sup>51</sup> Bokmålsordboka

<sup>52</sup> Hellum (2008) side 379

<sup>53</sup> CCPR Human Rights Committee – General Comment 18, artikkel 10 (1989)

«States parties must adopt an active approach to eliminating systemic discrimination and segregation in practise. Tackling such discrimination will usually require a comprehensive approach with a range of laws, policies and programmes, including temporary special measures. States parties should consider using incentives to encourage public and private actors to change their attitudes and behavior in relation to individuals and groups of individuals facing systemic discrimination, or penalize them in case of non-compliance. Public leadership and programmes to raise awareness about systemic discrimination and the adoption of strict measures against incitement to discrimination will frequently require devoting greater resources to traditionally neglected groups. Given the persistent hostility towards some groups, particular attention will need to be given to ensuring that laws and policies are implemented by officials and others in practice».<sup>54</sup>

## **2.3 Europarådet**

### **2.3.1 EMK**

EMK artikkel 14 forbyr diskriminering på «noen grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen status». Bestemmelsen er av såkalt aksessorisk art og forbyr diskriminering på mange grunnlag, men kommer bare til anvendelse når den blir berørt av en av de andre konvensjonsrettighetene.<sup>55</sup> Vernet mot diskriminering er dermed svakere etter EMK enn i FN-konvensjonene. Særlig FN-konvensjonen artikkel 26 om sivile og politiske rettigheter (SP) som har et generelt preg.

Utfra ordlyden i EMK artikkel 14 synes forpliktelsen kun å være av en negativ art. Jeg ser ikke at konvensjonen pålegger en handlingsplikt og konvensjonen har heller ingen bestemmelser som relaterer seg direkte til arbeidsforhold. Enkelte rettigheter, som for eksempel retten til privatliv i artikkel 8, vil likevel ha betydning for arbeidstakere, blant annet ved at en arbeidsgiver ikke kan iverksette kontroll-/overvåkingstiltak bare overfor enkelte grupper ar-

---

<sup>54</sup> CESCR – FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights Gen.Com. No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights. Adopted 2 July 2009.

<sup>55</sup> Prop.138 L – Endringer i utlendingsloven (2010-2011) - side 17



beidstakere.<sup>56</sup> Registrering av ansatte med etnisk bakgrunn kan tenkes å bli berørt av denne bestemmelsen.

Fordi vernet etter konvensjonens artikkel 14 etter hvert ble ansett å være utilstrekkelig, ble tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK vedtatt for å sikre at diskrimineringsforbudet ble en egen rettighet med et generelt vern på linje med SP artikkel 26. Norge har signert tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK, men ennå ikke ratifisert den. Det som blant annet taler mot er at tilleggsprotokollen ikke nevner noen former for positive, proaktive virkemidler for å forhindre diskriminering.<sup>57</sup>

ECRI<sup>58</sup> (Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse) mener det er først ved en eventuell ratifikasjon Norge påtar seg forpliktelsene etter protokollen. ECRI anbefaler i sin tredje rapport (2004) at Norge ratifiserer tilleggsprotokoll nr. 12 så snart som mulig. Det ble pekt på at ratifisering med påfølgende inkorporering av tilleggsprotokoll nr. 12 ville kunne føre til økt fokus og ressursbruk på saker hvor det kan foreligge diskriminering. Det gjelder spesielt på saksfelt hvor det ikke foreligger diskrimineringsvern etter norsk rett.<sup>59</sup>

### **2.3.2 ECRI**

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse – ECRI<sup>60</sup> er et uavhengig overvåkningsorgan etablert av Europarådet som har som målsetting å bekjempe vold, diskriminering og fordommer mot personer eller grupper av personer basert på rase, farge, språk, religion, nasjonalitet eller etnisk opprinnelse. ECRI utarbeider generelle anbefalinger om tiltak for å bekjempe rasisme og intoleranse på bakgrunn av statens rapporter.

ECRIs anbefalinger og konklusjoner til medlemsstatene er ikke rettslig bindende, men gjennom vårt medlemskap til Europarådet, er vi forpliktet til å ta dem i betraktning. Den fjerde

---

<sup>56</sup> NOU 2003:2 - Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet, side 27

<sup>57</sup> NOU 2009:14 – Et helhetlig diskrimineringsvern (2009), side 293

<sup>58</sup> Se definisjon fotnote 60 og omtale av kommisjonen i punkt 2.3.2

<sup>59</sup> NOU 2005:8 – Likeverd og tilgjengelighet, side 149

<sup>60</sup> European Commission against Racism and Intolerance (1949)

rapporten om Norge ble fremlagt i 2009<sup>61</sup>, og inneholdt 57 anbefalinger. Anbefalingen som kommer som førsteprioritet er interessant nok nettopp anmodning til norske myndigheter om oppfølging, videreutvikling og rettslig håndheving av aktivitetsplikten. ECRI konkluderte i rapport 21. februar 2012<sup>62</sup> at Norge ikke har lyktes med aktivitetsplikten. Plikten ble kritisert for å være for generell og «no steps have been taken to attach to it specific duties other than general reporting obligations»:

«The authorities have informed ECRI that the Equality and Anti-discrimination Tribunal has the power to order recalcitrant employers to ensure that the annual reports meet the statutory reporting requirements and impose fines in some cases. However, a number of sources indicated that the overly general nature of the reporting obligations complicates the task of monitoring compliance. ECRI regrets, therefore, that the duty on public authorities and employers to promote equality remains general in nature and no steps have been taken to attach to it specific duties other than general reporting obligations. As concerns the second part of its recommendation, ECRI has been informed that the Ombud does not have the necessary tools to enforce the duty of public authorities and employers to promote equality and eliminate racial discrimination. ECRI, therefore, considers that its recommendation concerning the possibility for the Ombud to enforce the duty of public authorities and certain private employers to promote equality and eliminate racial discrimination has not been implemented».

ECRIs handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ble vedtatt i 2008, og fulgt opp av Mål for inkludering, som brukes som indikatorer for grad av sosial inkludering. Som del av dette utfører norske myndigheter et pilotprosjekt i tolv departementer og andre statlige organer, hvor søkere med innvandrerbakgrunn vil bli prioritert ved ansettelse dersom de har kvalifikasjoner på lik linje med den best kvalifiserte søkeren til en bestemt stilling. Jeg omtaler nærmere dette prosjektet under positive særtiltak og moderat kvotering i punkt 7.2.1. Prosjektet har ikke lyktes helt etter planen, men har fått en utvidet forsøksperiode med strengere og mer konkrete betingelser. ECRIs intensjon, var å synliggjøre at offentlig

---

<sup>61</sup> ECRIs fjerde rapport om Norge (2009) ECRI General Policy Recommendation

<sup>62</sup> ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Norway subject to interim follow-up [CRI \(2012\) 9](#)

sektor må endre sin fremgangsmåte for å fremme like muligheter ved en bevisstgjøring om at forskjellige former rasediskriminering kan anta.

«I denne sammenheng er det behov for å undersøke i hvilken grad ubevisste fordommer, uvitenhet, tankeløshet og rasistiske stereotypier resulterer i fremgangsmåter, holdninger og oppførsel som hindrer personer fra minoritetsgrupper fra å motta tjenester på lik linje med andre», skriver ECRI i sin fjerde rapport.<sup>63</sup>

## 2.4 EØS-rettslige forpliktelser

Prinsippet om likebehandling er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 69 og 70<sup>64</sup>. Bestemmelsene tilsvarer Amsterdamtraktaten artikkel 141, som er videreført i Lisboa-traktaten artikkel 157.<sup>65</sup> For ordens skyld forkorter jeg Lisboa-traktaten til TEUV heretter. Etter disse bestemmelsene skal avtalepartene fremme prinsippet om likebehandling ved gjennomføring av direktiver som er del av EØS-avtalen. Aktive tiltak er en måte å fremme likestilling på.

Utgangspunktet i EU-retten er at forskjellsbehandling er et uttrykk for diskriminering, med mindre det kan påvises at forskjellsbehandlingen er saklig og objektivt begrunnet.

Forbudet mot etnisk diskriminering framgår i EØS-avtalen artikkel 4: «Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir». Bestemmelsen tilsvarer artikkel 18 i TEUV. Begrepet nasjonalitet betyr i denne sammenheng tilknytning til EU/EØS-land, og tar sikte på å hindre at et medlemsland favoriserer egne borgere på bekostning av borgere fra andre EU/EØS-stater. Hensynet bak dette diskrimineringsforbudet er å sikre fri bevegelse som en forutsetning for utvikling av EUs indre økonomiske marked.<sup>66</sup>

TEUV artikkel 19 gir EU myndighet til å iverksette konkrete tiltak for å bekjempe diskriminering av ulike grunner, blant annet kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, seksuell oriente-

---

<sup>63</sup> ECRI's fjerde rapport om Norge. Offentliggjort 24. februar 2009. NOR-CbC-IV-2009-004-NOR.

<sup>64</sup> EØS-avtalen (1992), artikkel 69, 70

<sup>65</sup> Lisboa-traktaten – TEUV Trakten om den europeiske unionens virkeområde (2007)

<sup>66</sup> Prop.88 L Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) (2012-2013), side 21

ring, alder og nedsatt funksjonsevne. Det er ikke noen bestemmelse tilsvarende artikkel 19 i EØS-avtalen. EU har utarbeidet et eget menneskerettighetscharter<sup>67</sup> Charteret er ikke rettslig forpliktende, men er en relevant rettskilde for EU-domstolen om grunnleggende rettigheter.

EUs Charter om grunnleggende rettigheter artikkel 21 slår fast at diskriminering:

«... based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.»

Direktiver som omfattes av EØS-avtalen er bindende for Norge, og Norge er forpliktet til å implementere direktivene i nasjonal lovgivning. Direktiver som ikke omfattes av EØS-avtalen er ikke bindende, men Norge ønsker likevel at disse områdene skal dekkes av diskrimineringsforbudet og har innført nasjonale regler som samsvarer med EU-direktivene. Det er ESA som overvåker Norges overholdelse av EØS-pliktene.<sup>68</sup> Norske borgere kan henvende seg til ESA hvis de mener seg krenket. ESA kan dessuten ta initiativ til å reise sak mot Norge for overtredelse av EØS-avtalen.

Nedenfor følger direktiver som er relevant for oppgavens problemstilling:

- Direktiv 2006/54/EF om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner er innlemmet i EØS-avtalen.<sup>69</sup>
- Direktiv 2000/43/EF<sup>70</sup> om forbud mot diskriminering på grunn av rase eller etnisitet er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Artikkel 5 gir adgang til positiv særbehandling.
- Direktiv 2000/78/EF<sup>71</sup> om generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidsforhold som nedfeller et forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion, tro, funksjonshemming og alder (rammedirektivet).<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Charter of Fundamental Rights of European Union 2007/C 303/01

<sup>68</sup> ESA (European Surveillance Agency)

<sup>69</sup> Likestillingsdirektivet (2006)

<sup>70</sup> Rasediskrimineringsdirektivet (2006) Norge har valgt å speile regelverket i norsk rett.

<sup>71</sup> Rådsdirektivet (2000) Er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Norge har likevel valgt å gjennomføre regelverket.

<sup>72</sup> Prop.88L (2012-2013)

- EUs innkjøpsdirektiv<sup>73</sup> åpner for å innføre aktivitetsplikt ved offentlige innkjøp. «Medlemslandene skal treffe egnede tiltak for å sikre overholdelse av arbeidsrettigheter».

Selv om EU domstolen ikke formelt står over Høyesterett og dermed ikke avgir bindende dommer for Norge, har dens avgjørelser stor gjennomslagskraft i Norge. Dette fordi EU-domstolen avgir tolkningsuttalelser om EU-direktiver som vi har implementert i Norge, og som det er meningen skal tolkes likt i Norge og EU. Ref. Helikoptersaken Rt. 2012/219 – kontra «Prigge», der Høyesterett så til EU-domstolen for endelig avgjørelse.<sup>74</sup>

Artikkel 15 i rasediskrimineringsdirektivet 2000/43/EF overlater til medlemsstatene å fastsette de sanksjoner som skal anvendes ved overtredelse av nasjonale bestemmelser. EF-domstolen har lagt til grunn at selv der det ikke finnes et identifiserbart offer, må sanksjonene være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha en avskrekkende virkning. Hensynet til en effektiv gjennomføring krever at det kan ilegges erstatningsansvar uten hensyn til skyld ved kjønnsdiskriminering på arbeidslivets område, jfr. Dekker-dommen (C-177/88)<sup>75</sup>. Mulige sanksjoner kan være påbud til arbeidsgiveren om å opphøre den diskriminerende praksis og fastsettelse av tvangsbøter.

Ombudet i Norge har ingen sanksjoner på brudd på aktivitetsplikten, og det finnes ingen spesifiserte må-oppgaver for arbeidsgiveren som «gjør det nærmest umulig for et håndhevingsorgan å konstatere brudd på aktivitetsplikten»<sup>76</sup>. Jeg drøfter dette nærmere under kapittel sju. Punkt 15 i fortalen slår fast at det er opp til nasjonale domstoler hvordan og i hvilken grad de vil tillate bruk av opplysninger om faktiske forhold som indikerer på at det har funnet sted indirekte diskriminering. I kapittel 4 belyser jeg konflikten mellom behovet for dokumentasjon på faktisk tilstand ved å registrere tiltak for ansatte med minoritetsbakgrunn mot personvernet i behandling av sensitive opplysninger.

---

<sup>73</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser

<sup>74</sup> NOU 2009:14, side 44

<sup>75</sup> Dekker-dommen C-177/88

<sup>76</sup> Hellum (2008), side 371

## 3 Erfaringer med aktivitetsplikten i andre land

### 3.1 USA

Amerikanske modeller for aktivitetsplikt understøttes av økonomiske belønningssystemer som har vist seg å gi gode resultater. Ved å kontraktsfeste en aktivitetsplikt som et frivillig tiltak kan bedrifter velge selv om de vil gå inn på vilkårene for å oppfylle en kontrakt med det offentlige. Til gjengjeld mister bedriften en god kontrakt om vilkårene ikke aksepteres. Econ<sup>77</sup> skriver i sin analyse «Aktivitetsplikt mot diskriminering» at en slik modell som går ut på å knytte kravene om aktivitetsplikt til offentlig innkjøpskontrakter er det mest effektive virkemidlet for å fremme både sysselsetting og godt arbeidsmiljø for marginaliserte grupper.

Modellen har vært benyttet i mange år både i USA og Canada, og er etter hvert tatt i bruk i flere andre land. I USA er kontraktsklausuler ikke bare hjemlet i Executive Order 11246<sup>78</sup> (kjønn og etnisitet), men også i Rehabilitation Act sec. 503 for funksjonshemmede<sup>79</sup>.

Alle bedrifter som ønsker å konkurrere om føderale anskaffelser, må gjennomføre «affirmative action» som innebærer å utarbeide handlingsplaner, mål og tidsplaner for å rette opp manglende sysselsetting blant minoriteter. Håndhevingen av tiltaket har imidlertid vært kritisert for å være for mild.

Den amerikanske økonomen Jonathan Leonard har gjennomført undersøkelser av det amerikanske «affirmative action» programmet i forhold til sysselsetting blant svarte<sup>80</sup>. Han sammenlignet 70 000 virksomheter både med og uten aktivitetsplikt over en seksårsperiode, og fant at ordningen førte til en påviselig økning i sysselsettingen blant svarte, selv om effekten var liten (i størrelsesorden én prosent). Et annet funn var at arbeidsgivere som lovet bedre forhold gjennom planlagte tiltak, faktisk også oppnådde bedre resultater.

---

<sup>77</sup> Econ – Aktivitetsplikt mot diskriminering (2007), side 2

<sup>78</sup> Executive Order 11246 (1965)

<sup>79</sup> Rehabilitation Act sec. 503 (1973)

<sup>80</sup> Leonard ([1990](#))

## 3.2 Sverige

Den svenske loven om tiltak mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av etnisitet, religion eller livssyn<sup>81</sup> er nokså lik den norske aktivitetsplikten.

Arbeidsgiveren skal gjennomføre tiltak for å forebygge og forhindre at arbeidstakerne utsettes for usaklig forskjellsbehandling og sikre at personer uavhengig av etnisk tilhørighet gis mulighet til å søke ledige stillinger i virksomheten. Kravet om målrettet arbeid innebærer at arbeidsgiveren selv skal ta initiativ og sette klare mål. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering fører tilsyn med at arbeidsgiveren overholder disse pliktene. Overtredelse av plikten til målrettet innsats kan straffes med bøter.

En svensk evaluering<sup>82</sup> av den positive aktivitetsplikten belyste spørsmålet om hvilken effekt arbeidsgivere vil få ved å innføre tiltak.

Selv om flertallet svarte at de ikke trodde proaktive tiltak hadde noen virkning på å redusere diskriminering, svarte de samtidig at de mente aktivitetsplikten førte til flere målrettede tiltak som på den måten vil gi mindre diskriminering!

I 2002 startet det svenske likestillingsombudet sine første systematiske kontroller av 400 virksomheter, og har i likhet med Norge vært usikker på effekten av den positive plikten på etnisk diskriminering og de ressurser dette vil kreve av ombudet:

«Each of these negotiations has been extremely time-consuming and resource-demanding. This is because the general awareness of employers regarding ethnic discrimination has not reached a level where employers themselves take initiative to actively prevent it. The Ombudsman does not have the capacity to carry out follow-up audits so as to ensure that the employer undertakings have actually been carried out».<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning

<sup>82</sup> Active measures against discrimination: effects and costs ([2011](#))

<sup>83</sup> Craig (2007), side 283

Manglende aktivitetsplikt for å forebygge diskriminering og uklare forpliktelser, var for øvrig blant Sveriges argumenter for å ikke ratifisere tilleggsprotokoll nr. 12. Nordic Round table on Discrimination in Europe understreket : «Det vil derfor være vanskelig for myndighetene å kunne fastslå om protokollen kommer til anvendelse på et saksforhold eller ikke. Særlig er det vanskelig å kunne forutsi hvilke positive forpliktelser som landene vil kunne bli pålagt gjennom EMDs avgjørelser».<sup>84</sup>

### **3.3 Finland**

Den finske loven om likebehandling<sup>85</sup> pålegger myndighetene i § 4 å fremme likebehandling målrettet og systematisk i all sin virksomhet. For å fremme etnisk likebehandling skal myndighetene utarbeide en plan (likebehandlingsplan) i det omfang som arten av hver myndighets virksomhet krever.

Finland har ratifisert tilleggsprotokoll nr. 12. Loven trådte i kraft 1. april 2005. Forarbeidene inneholder en gjennomgang av de ulike berørte rettsområdene. Det som fremfor alt gjør det lettere for Finland å ratifisere protokollen, og som utgjør en forskjell fra Norge, er at det allerede foreligger et konstitusjonelt vern som dekker de diskrimineringsgrunnlaget som er anerkjent i tilleggsprotokollen, Grundlagen § 6 lyder:

«Alla är lika inför lagen».

### **3.4 Storbritannia**

Storbritannia har i likhet med USA gode erfaringer med økonomiske belønningssystemer i arbeidet med målrettet aktivitetsplikt. Ved endringer i diskrimineringsloven Race Relations Act ble det i 2000 innført en generell plikt for offentlige myndigheter til å arbeide for å avskaffe etnisk diskriminering. Kontraktsklausuler er hjemlet i diskrimineringsloven Race Relation Act, artikkel 71<sup>86</sup>. Også der finnes det mer lokale reguleringer. Ordningen gjelder ikke private arbeidsgivere.

---

<sup>84</sup> Nordic Round table on Discrimination in Europe ( 2004)

<sup>85</sup> Lag om likabehandling (2004)

<sup>86</sup> The Race Relation Act artikkel (2000)



Myndighetene skal fremme like muligheter og gode relasjoner mellom personer med ulike bakgrunn. I tillegg til den generelle plikten er det utformet mer spesifikke plikter når det gjelder områder som arbeid. Blant annet er visse offentlige myndigheter forpliktet til å utforme såkalte Race Equality Schemes, hvor de skal redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk for å oppfylle aktivitetsplikten. De fleste offentlige myndigheter har også plikt til å samle inn data med referanse til etnisk bakgrunn. For eksempel skal de fleste arbeidsgivere i offentlig sektor samle inn data om etnisk bakgrunn både i forhold til arbeidsstokken på arbeidsplassen, søkere til stillinger, opplæring og forfremmelse. Offentlige myndigheter må også utføre en konsekvensvurdering av all ny og eksisterende politikk, for å avdekke hvilke konsekvenser politikken har for likestilling.

Commission for Equality and Human Rights (CEHR) ble formelt opprettet 1. oktober 2007. Den nye kommisjonen skal dekke alle grunnlag som er dekket av diskrimineringslovgivningen. Det fremgår av The Equality Act at CEHR blant annet vil ha større fullmakter enn de tidligere eksisterende kommisjoner, til å undersøke hvordan offentlige myndigheter ivaretar sine plikter for å fremme like muligheter.

Dersom CEHR mener at offentlige myndigheter ikke overholder sine spesielle plikter til å arbeide for å fremme like muligheter kan kommisjonen utstede en såkalt «Compliance notice» til vedkommende myndighet med krav om overholdelse av plikten og med en 28 dagers frist for å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt eller foreslått iverksatt for å overholde plikten. Dersom kravet ikke er overholdt innen den fristen som er gitt (maksimum tre måneder), kan kommisjonen henvende seg til en domstol for å få en kjennelse som tvinger myndigheten til å overholde plikten.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ot.prp. 44 (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven), side 199

## 4 Nasjonale regler

### 4.1 Diskrimineringsvern i arbeidslivet

Grunnloven § 110 c pålegger «Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.» Grunnloven har ikke en egen bestemmelse om forbud mot diskriminering, men sier at det plikter «Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdyktigt Menneske kan skaffe seg Udkomme ved sit Arbeide». Bestemmelsen er en prinsipperklæring som underbygger oppgavens problemstilling om statens plikt til å føre en aktiv politikk med sikte på at alle skal kunne få et arbeid. Den gir imidlertid ikke den enkelte en juridisk rett til arbeid som kan gjennomføres ved saksanlegg mot staten.<sup>88</sup>

I norsk rett antas det å følge av prinsippet om arbeidsgivers styringsrett at vi i utgangspunktet står fritt til å velge hvem vi ønsker å ansette i vår virksomhet. Men det faktum at innvandrersandelen har tredoblet seg fra 1990, krever et større integreringsfokus fra myndighetenes side. Ifølge tall fra SSB finnes det cirka 334.000 innvandrere i arbeidsdyktig alder mellom 15 og 74 år i Norge, som utgjør rundt 13 prosent av arbeidsstokken. Den registrerte arbeidsledigheten blant bosatte innvandrere i Norge gikk opp fra 6 prosent i november 2012 til 6,5 prosent i november 2013. I den øvrige befolkningen steg ledigheten fra 1,7 til 1,9 prosent i den samme perioden.<sup>89</sup>

Forbudet mot diskriminering ved ansettelse ble lovfestet på flere diskrimineringsgrunnlag i arbeidsmiljøloven § 55 A annet ledd ved lovendring som trådte i kraft 30. april 1998<sup>90</sup>, og som i dag er videreført i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Loven forbød forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, homofil legning eller samlivsform og funksjonshemming. Forbudet må anses som en begrensning i arbeidsgivers styringsrett.

---

<sup>88</sup> NOU 2003:2, Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet, side 22.

<sup>89</sup> SSB 4. kvartal 2013

<sup>90</sup> Jfr. den opphevede arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4 § 55 A

#### 4.1.1 Bakgrunn for egen diskrimineringslov om etnisitet

Holgersenutvalget fikk i oppdrag å utrede en egen diskrimineringslov om etnisitet. Formålet var å styrke det rettslige vernet og fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion og livssyn. Utvalget foreslo i å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt.<sup>91</sup>

Slik loven var utformet inneholdt den bare en negativ forpliktelse om å unnlate å diskriminere, men ingen aktive forpliktelser for arbeidsgiver. Forslaget ble nedstemt av Regjeringen.<sup>92</sup> Begrunnelsen var at det ville bli for byrdefullt og kostbart med dokumentasjon for arbeidsgivere og føre til unødig byråkratisering. Ifølge beregninger fra Econ<sup>93</sup> ville en overføring av daværende aktivitets- og rapporteringsplikt i likestillingsloven ha administrative merkostnader på mellom 52 og 63 millioner kroner årlig per målgruppe, og enda høyere kostnader ved etablering av ordningen.

Dette er trolig årsaken til at diskrimineringsloven om etnisitet 1. april 2005 først ble vedtatt uten aktivitetsplikt i. Loven fikk til å begynne med dermed bare en klage-basert tilnærming, der offeret må anklage gjerningspersonen for diskriminering og en dommer eller et ombud skal avgjøre om handlingen er ulovlig. Denne formen blir omtalt som den individuelle klageadgangen.

Forbudet mot etnisk diskriminering på arbeidsplassen er nå videreført i diskrimineringsloven av 2013 § 6, med en henvisning i arbeidsmiljøloven<sup>94</sup> § 13-1 (5) til diskrimineringsloven. På andre samfunnsområder finnes tilsvarende forbud mot etnisk diskriminering i husleieloven,<sup>95</sup> bustadbyggjelagslova<sup>96</sup>, borettslagsloven<sup>97</sup>, eierseksjonsloven<sup>98</sup> og i straffeloven §§ 135 a og 349 a.

---

<sup>91</sup> NOU 2002:12

<sup>92</sup> Ot prp. Nr. 33 (2004-2005)

<sup>93</sup> Aktivitetsplikt mot diskriminering ([2007](#)), side 2

<sup>94</sup> Arbeidsmiljøloven (2005)

<sup>95</sup> Husleieloven § 1-8 (1999)

<sup>96</sup> Bustadbyggjelagslova § 1-4 (2003)

<sup>97</sup> Borettslagsloven § 1-5 (2003)

<sup>98</sup> Eierseksjonsloven § 3 a (1997)

## 4.2 Strukturelt vern

Samtidig som Norge fikk sin egen diskrimineringslov om etnisitet i 2005, begynte en bølge både internasjonalt og nasjonalt å tale for behovet for en proaktiv handlingsplikt for å fremme likestilling. Diskrimineringslovutvalget, (også kalt Graverutvalget) som ble oppnevnt for å se på en harmonisering av diskrimineringslovene, tok på nytt opp aktivitetsplikten og rettet sterkere fokus på de moderne formene for diskriminering som omtales som systemisk, strukturell eller institusjonell diskriminering.<sup>99</sup> Holgersenutvalget benytter ikke begrepet strukturell diskriminering i utredningen av 2002, men erkjente at det foreligger strukturer som kan være bygget opp slik at det ligger visse diskriminerende effekter innebygget i systemet. Utvalget fastslo at det kan være nødvendig med en særskilt tilrettelegging for at det skal foreligge like muligheter utover et forbud mot direkte og indirekte diskriminering.<sup>100</sup>

Aktivitets- og redegjørelsesplikten ble tilføyd i diskrimineringsloven i 2009 etter mønster av likestillingsloven, og i revidert utgave i 2013 i §§ 20 og 21.

Utfallet av diskrimineringslovutvalgets arbeid ble at diskrimineringsvernet skulle opprettholdes i egne lover for hvert diskrimineringsgrunnlag som Regjeringen mente ville gi det beste vernet. Fra 1. januar 2014 framsto diskrimineringslovene i ny «språkdrakt» for å fremme en rettslikhet. Både diskrimineringsloven § 21, likestillingsloven § 24, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven<sup>101</sup> § 25 og loven om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk<sup>102</sup> i § 21 har en lovpålagt plikt mot arbeidsgivere om å redegjøre for tiltak og planlagte tiltak for å fremme likestilling.

I kapittel 7 ser jeg nærmere på aktivitetsplikten og foretar en komparativ analyse mot likestillingsloven ettersom denne loven har praktisert aktivitetsplikten lengst.

---

<sup>99</sup> NOU 2009:14 – Et helhetlig diskrimineringsvern, side 38

<sup>100</sup> NOU 2002:12 – Rettslig vern mot etnisk diskriminering, punkt 2.2

<sup>101</sup> Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013)

<sup>102</sup> Diskrimineringsloven om seksuell orientering (2013)

### 4.3 Negativ forpliktelse

Diskrimineringsvernet er spredt på flere lover, og de ulike diskrimineringsgrunnlagene har ulik grad av vern. Den reviderte diskrimineringsloven om etnisitet trådte i kraft i januar 2014. Hovedregelen er at den skal gi vern mot usaklig forskjellsbehandling, og er altså en klagebasert lov med en negativ forpliktelse om å unnlate å diskriminere.

Diskrimineringsforbudet er regulert i § 6 og forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn, herunder nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling.

I vurdering om forskjellsbehandlingen er i strid med diskrimineringsloven § 6 må det besvares fire spørsmål:

1. Direkte diskriminering: Like tilfeller behandles ulikt? Har en handling eller unnlatelse som formål eller virkning at noen på et diskrimineringsgrunnlag blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon?
2. Indirekte diskriminering: Vil en tilsynelatende nøytral bestemmelse, praksis, handling føre til at noen behandles dårligere sammenlignet med andre på grunn av forhold som nevnt i første ledd.
3. Er det unntak fra regelen? Jfr. § 7 om lovlig forskjellsbehandling. Hvis forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig, og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er.
4. Er positiv særbehandling tillatt?, jfr. § 8.

Forskjellsbehandling som regulert i § 6 har et rettslig vern dersom en dommer eller LDO kommer til at handlingen er ulovlig. Men det er en krevende mental prosess, der offeret først må anklage arbeidsgiver. Ved mistanke om usaklig forskjellsbehandling er det arbeidsgiver som har bevisbyrden og må sannsynliggjøre at diskriminering ikke har funnet sted, jfr. diskrimineringsloven § 24 litra a og b. Ronald Craig påpeker i juridisk teori at en klagebasert

ikke-diskrimineringslov «ikke er tilstrekkelig til å hankses med systemisk diskriminering. Til dette trenger man proaktive og forebyggende tiltak».<sup>103</sup>

I 2013 hadde LDO 48 individuelle klagesaker på samfunnsområdet etnisitet og påstått brudd på diskrimineringsloven. Til sammenligning var det 49 klagesaker på kjønn og hele 95 på nedsatt funksjonsevne.<sup>104</sup>

#### **4.4 Arbeidsgivers aktivitetsplikt**

Den proaktive handlingsplikten er regulert gjennom aktivitetsplikten i § 20 som ble tilføyd i 2009, fire år etter at diskrimineringsloven av 2005 trådte i kraft. Loven pålegger bedrifter med over 50 ansatte i privat virksomhet og alle i offentlig virksomhet til å jobbe planmessig for å hindre diskriminering på grunn av etnisitet eller nasjonal opprinnelse. Aktivitetsplikten omfatter blant annet «rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering». Tiltak og planlagte tiltak skal ifølge § 21 redegjøres for i årsberetningen.

Den systemiske eller strukturelle diskrimineringen kan minne om den indirekte forskjellsbehandlingen som er definert i § 6. Men i motsetning til indirekte diskriminering, som krever et offer som anklager og en arbeidsgiver som må motbevise at det er skjedd en usaklig forskjellsbehandling, skal aktivitetsplikten være av forebyggende karakter med det formål at klager unngås. Ved å tilrettelegge for etniske minoriteter og å redegjøre for tiltak vil arbeidsgiveren ha ryggen fri, og vil kunne unngå uheldige anklager.

Også Graverutvalget etterspør en konkretisering av aktivitetsplikten for å skape større klarhet på innholdet. «Det er grunn til å tro at det rår stor usikkerhet og uklarhet om aktivitetspliktens innhold. Denne usikkerheten kan igjen svekke aktivitetspliktens effektivitet».<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Hellum (2008), side 357

<sup>104</sup> LDO – Årsrapport (2013), side 28

<sup>105</sup> NOU 2009:14, side 214

## 4.5 Konflikt med Personopplysningsloven

Personer med «rasemessig eller etnisk bakgrunn» omtales som sensitive personopplysninger i personopplysningsloven § 8 punkt 8 litra a.<sup>106</sup> Loven tilsvarer langt på vei personverndirektivet. Registrering av ansatte med etnisk bakgrunn kan dermed komme i konflikt med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet dersom opplysninger som er gitt kan spores tilbake til enkeltpersoner. Det er en av årsakene til at diskrimineringsloven ikke krever å redegjøre for den faktiske tilstand.

Personer med etnisk bakgrunn er på lik linje med helseopplysninger sensitive personopplysninger. I forarbeidene til helseregisterloven er personvern hensyn tillagt stor vekt:

«Helseopplysninger er sensitive opplysninger. Dette tilsier en streng håndtering av rammeverket rundt opplysningene. Ved motstrid mellom personvernet til enkeltindividet og eller registrert og forskningens interesser, skal det tungtveiende argumenter til for at personvernet til enkeltindividet skal vike.»<sup>107</sup>

Holgersenutvalget understreker at registrering av etnisitet i arbeidsforhold vil være et inngripende tiltak i forhold til den enkelte ansatte.

«Risikoen for misbruk vil alltid være til stede og konsekvensene av et eventuelt misbruk vil kunne være betydelige. Dette sammen med hensynet til legalitetsprinsippet og proporsjonalitetshensyn tilsier at det må stilles strenge krav til hjemmel for registrering av etnisitet».<sup>108</sup>

Den nasjonale forståelsen er i tråd med EU charteret artikkel 8, som direkte angår personopplysningsvern. «Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her».

---

<sup>106</sup> Personopplysningsloven (2000)

<sup>107</sup> Ot.prp. 5 (1999-2000), merknader til § 1.

<sup>108</sup> NOU 2002:12, punkt 15

Denne konflikten blir etter mitt syn et tveegget sverd. På den ene siden kan personopplysningene blir misbrukt. Verdenshistorien har stygge eksempler både i forhold til etnisk rensning og religionsforfølgelse. På den annen side kan unnlatelsen av å registrere ansatte med annen etnisk bakgrunn bli en «sovepute» for arbeidsgivere. Ettersom det ikke er noen krav om redegjørelse på faktisk tilstand, men bare krav om tiltak og planlagte tiltak, er det ikke så synlig for bedriften om ansatte med minoritetsbakgrunn utgjør to prosent av arbeidsstokken eller 15 prosent.

Mangel på dokumentasjon i Norge har blitt kritisert fra flere hold internasjonalt, blant annet fra OECD, ECRI og CERD. Heller ikke den nye diskrimineringsloven om seksuell orientering i § 21 eller diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i § 25 krever redegjørelse av den faktiske tilstanden.

Virksomheter jeg har vært i kontakt med, har løst det på forskjellige måter. Skatteetaten har kontaktet SSB<sup>109</sup> som kan koble registre med innvandrерandeler etter næring, sektor, bedriftsstørrelse og fylke. En annen måte kan være å bruke medarbeiderundersøkelse og stille spørsmål om den ansatte har annen etnisk bakgrunn. Andre igjen registrerer utenlandsklingende navn. Dette er alle metoder som ivaretar anonymiteten samtidig som det ansvarliggjør arbeidsgiver og gir en oversikt over bedriftens tilstand. Det er også mulig å søke Datatilsynet om konsesjon for å registrere ansatte med minoritetsbakgrunn.

#### **4.5.1 Legalitetsprinsippet og proporsjonalitetshensyn**

Behovet for å kartlegge etnisk diskriminering på arbeidsplassen for å fremme likestilling og behovet for personvern, gir en motstrid mellom to grunnleggende menneskerettigheter. På den ene siden retten til arbeid og statens forpliktelse til å tilrettelegge for dette i ØSK artikkel 2, målt opp mot retten til personlig integritet i EMK artikkel 8. Begge rettighetene er inkorporert i menneskerettsloven, og skal ved motstrid gå foran norsk lov, jfr. menneskerettsloven § 3. Ettersom norsk lov forfekter samme prinsippet, er dette ikke en problemstilling.

---

<sup>109</sup> [SSB](#) – Innvandrерandeler blant ansatte i bedrifter (2012)



Mads Andenæs<sup>110</sup> framholder at retten til privatliv som blir omtalt i EMK artikkel 8 må forstås som vernet om den personlige integritet.

«Privatliv er ikke begrenset til en spesiell sfære, som for eksempel boligen. Vernet av den personlige integritet er beslektet med forbudet mot vilkårlig fengsling i EMK artikkel 5. En person er for eksempel vernet mot uhjemlet ransaking ikke bare i sitt hjem, men også på gater og streder».

Behovet for personlig integritet på arbeidsplassen må da gjelde tilsvarende. Selv om retten til privatliv veier sterkt blir spørsmålet hva som skal vektlegges mest? Retten til arbeid eller retten til privatliv? Ser vi på prinsippet om *lex superior* har Grunnloven ingen fullstendig bestemmelse om retten til privatliv, men derimot verner den om retten til arbeid i § 110 litra c. Etter trinnhøydeprinsippet tilsier dette at retten til arbeid bør få forrang. Det pågår en debatt om personvernet bør bli grunnlovfestet, men slik den er nå framstår den temmelig fragmentert.

#### 4.5.1.1 Hjemmel i lov

Legalitetsprinsippet innebærer at ethvert inngrep må være foreskrevet ved lov. Skal et inngrep i en menneskerett godtas, må inngrepet dessuten være nødvendig i et demokratisk samfunn og forholdsmessig. Proporsjonalitetsprinsippet er utviklet i EMD-praksis (Is the interference proportionate to the identified legitimate aim and necessary in a democratic society?).

Personopplysningsloven setter forbud mot bruk av sensitive personopplysninger både for privat og offentlig virksomhet. Vilkåret for å behandle sensitive personopplysninger i §§ 8 og 9 er kumulative, som betyr at den behandlingsansvarlige (arbeidsgiver) må ha rettslig grunnlag i begge bestemmelsene før behandlingen tar til. Paragraf 9, første ledd slår innledningsvis fast at personopplysninger bare kan behandles dersom ett av vilkårene i § 8 er oppfylt, og behandlingen i tillegg oppfyller vilkårene i bokstavene a til h i § 9.

---

<sup>110</sup> Andenæs - Internasjonale menneskeretter (2014) foil 149, 150

Paragraf 8 lister opp seks vilkår for å kunne behandle personopplysninger, men gir alternativer som «enten» og «eller». Det betyr at det er tilstrekkelig om en eller noen av vilkårene er oppfylt. Jeg vil trekke ut kravene i litra c «å vareta den registrertes vitale interesser» og litra d «å utføre en oppgave av allmenn interesse» som relevante, og som vil bli nærmere drøftet.

Jeg oppfatter oppgaven å være av allmenn interesse ettersom systemisk diskriminering gir utilsiktede virkninger og er vanskelig å håndheve, og at vi derfor trenger en endring på strukturelt nivå. Paragraf 9 gir videre vilkår for å behandle sensitive personopplysninger i litra a til h. Disse vilkårene er kumulative og krever at den som blir registrert blant annet samtykker og at «behandlingen er nødvendig for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte».

Etter min vurdering vil en statistisk behandling av data «gagne samfunnets interesse og klart overstige ulempene dette kan medføre for den enkelte».

Det framgår dessuten i § 9 at Datatilsynet kan bestemme at sensitive personopplysninger kan behandles også i andre tilfeller dersom viktige samfunnsinteresser tilsier det og det settes i verk tiltak for å sikre den registrertes interesser. Veidekke er eksempel på bedrift som i juni 2000 fikk konsesjon fra Datatilsynet for manuell registrering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn.<sup>111</sup>

Fem kumulative vilkår må i tillegg være oppfylt for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. Bestemmelsen er hjemlet i § 11 og viser til at opplysningene kan bare behandles hvor det: a) er tillatt etter §§ 8 og 9, b) en ikke kan benytte opplysningene til senere formål, c) ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker, d) er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, og e) er korrekte og oppdatert, og ikke lagres lenger enn det som nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. § 27 og § 28.

---

<sup>111</sup> NOU 2002:12, punkt 15.3.7.1

#### 4.5.1.2 Saklig formål, nødvendig og forholdsmessig

I tolkningen må vi spørre om inngrepet (registrering av sensitive opplysninger) har et saklig formål (legitimate aim). Formålet som er å skaffe arbeid og mulige konsekvenser av å ikke ha arbeid, (lediggang, kriminalitet, rus, psykiske lidelser) må betegnes som legitimt. Et arbeid gir ikke bare mulighet til å dekke de grunnleggende behov som mat, drikke og tak over hodet, men gir også verdighet, livskvalitet og realisering. Likhetsprinsippet tilsier at vi alle er født like og har rett på de samme mulighetene. Men virkeligheten viser et annet bilde. En avisartikkel i VG<sup>112</sup> avdekker at hele 15,6 prosent av barna i Oslo lever under EUs fattigdomsgrense. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i grupper med lavinntekt. Dette fører igjen til sosial eksklusjon som er det nye begrepet for fattigdom.

Skal et inngrep i en menneskerett godtas, må handlingen være nødvendig i et demokratisk samfunn og forholdsmessig. Vi må da spørre oss om det er sterke samfunnsmessige behov for en slik registrering? Vilåret for at tiltaket er nødvendig i forhold til det formål som ønskes oppnådd henviser til at det ikke skal være praktisk mulig å velge andre og ikke-diskriminerende handlingsalternativer og at det må foretas en interesseavveining.<sup>113</sup>

Ut fra det faktum at ledighetstallene er minst tre ganger så store blant innvandrere med den sosiale eksklusjonen som dette medbringer, oppfatter jeg det som en større krenkelse å unnlate å gjøre noe med den nåværende ordning. Spesielt med tanke på at Norge har et stort behov for arbeidskraft og det er gode muligheter for jobbkarriere her i landet.

Når det gjelder forholdsmessighet må vi spørre oss om den fordel som oppnås (kartlegging av faktisk situasjon, og ut fra dette en kontroll og grunnlag for rettferdige ansettelser) er større enn den ulempen det kan medføre ved at personvernet blir truet? Mulig misbruk av personvernopplysninger taler imot registrering. Samtidig blir aktivitetsplikten et spill for galleriet og lite matnyttig dersom den faktisk ikke virker slik den skal. Den vil da bare innebære mye administrasjon, ressurser og kostander for virksomhetene. Det er nettopp statistikker og identifi-sering som har vært en medvirkende årsak til suksess i USA, Canada og Storbritannia, der det

---

<sup>112</sup> VG Ett av seks barn lever under EUs fattigdomsgrense i Oslo (2013)

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 77 (2000-2001), side 31

er det vanlig å samle inn kvantitative data om arbeidstakerens etnisitet. Jeg har derfor under tvil kommet fram til at fordelene ved å registrere er større enn ulempene, samtidig som jeg erkjenner at dette er et område som er særdeles ømtålig og som krever mer utdypning for å kunne gi et kvalifisert svar.

Det bør under enhver omstendighet være et krav til synliggjøring av faktisk tilstand, men det må gå klart fram at tiltaket er til begrenset bruk for arbeidsgivere på arbeidsplassen.

#### 4.5.1.3 Egnet til å redusere jobbmuligheter?

I Bilka-saken<sup>114</sup> ekskluderte virksomheten deltidsansatte fra ordningen med tilleggspensjon. Begrunnelsen var at Bilka ønsket å ha færre deltidsansatte. Spørsmålet EF-domstolen da stilte var om et slikt tiltak kunne være egnet til å redusere antall ansatte? Bilka-saken er regnet som selve grunnlovsavgjørelsen til EF-domstolen når det gjelder indirekte diskriminering av deltidsansatte.<sup>115</sup> Jeg er på tilsvarende måte fristet til å stille spørsmålet om et fravær av registreringsordninger er egnet til å redusere jobbmuligheter for søkere med annen etnisk bakgrunn?

Utilstrekkelig registreringssystemer kan være blant det ECRI tenker på når det skriver:

«No steps have been taken to attach to it specific duties other than general reporting obligations. ECRI has been informed that the Ombud does not have the necessary tools to enforce the duty of public authorities and employers to promote equality and eliminate racial discrimination».<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> C 170/84 Bilka-saken (1984)

<sup>115</sup> Hellum (2008), side 247

<sup>116</sup> ECRI rapport (2012), side 16

## 5 Håndhevingsorganer

Da likestillingsloven ble vedtatt i 1978 ble håndhevingen av loven lagt til et likestillingsombud som et lavterskeltilbud og et alternativ til domstolene. Ombudet har som oppgave å føre tilsyn med at bestemmelsen overholdes, jfr. diskrimineringsombudsloven § 3 andre ledd, og kan etter § 3 fjerde ledd, på eget initiativ eller etter klage, kontrollere at årsberetningene og budsjettene oppfyller lovens krav. Klageinstansen for LDO er Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) som har som oppgave å behandle uttalelser om diskriminering etter at saken først har vært behandlet av LDO. Forvaltningsorganene er administrativt underordnet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

LDO håndhever redegjørelsesplikten. Når det gjelder aktivitetsplikten kan ombudet ifølge forarbeidene til den nye diskrimineringsloven be om opplysninger, foreta undersøkelser, gå i dialog og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten. Men ombudet har ingen myndighet til å sanksjonere brudd på aktivitetsplikten<sup>117</sup>.

At ombudet på eget initiativ eller etter klage kan kontrollere at årsberetningene tilfredsstiller lovens krav (§ 3, fjerde ledd (diskrimineringsombudsloven), innebærer at LDO både kan kontrollere at virksomheten faktisk har en redegjørelse for likestilling, og foreta en kvalitetskontroll av innholdet i den. Et eksempel på at ombudet på eget initiativ har foretatt undersøkelser var etter den betente mediesaken der en kvinnelig nyhetsoppleser i NRK ble nektet å bære et kors på tv-skjermen. (LDO årsrapport 2013, side 9).

Brudd på rapporteringsplikten kan møtes med pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN), eventuelt tvangsmulkt, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 annet ledd og 8 første ledd. Ifølge samtale med LDN<sup>118</sup> har nemnda flere ganger tatt stilling til brudd på redegjørelsesplikten, men sakene har hovedsakelig vært knyttet til likestilling og kjønn. Ikke etnisitet. Nemnda har fram til nå ikke benyttet sin kompetanse til å gi tvangsmulkt for overtredelse av redegjørelsesplikten.

---

<sup>117</sup> Prop. 88L (2012-2013) punkt 15.3

<sup>118</sup> Seniorrådgiver Anette Klem Funderud (03/2014)

I 2013 registrerte LDO 41 klager på samfunnsområdet etnisitet, 43 på kjønn og 68 på nedsatt funksjonsevne. Av totalt 187 klagesaker, utgjorde arbeidslivet 97.<sup>119</sup>

## 5.1 Erfaringer med den positive plikten

Likestillingsutvalget slår fast at lavterskeltilbudet ikke fungerer tilfredsstillende. Kartleggingen viser at 70 prosent av klagen er fra Oslo og det sentrale østlandsområdet. Halvparten av personene som klager på diskriminering i arbeidslivet er i administrative lederyrker og akademiske yrker. Andelen saker der det blir konkludert med diskrimineringsbrudd varierer med diskrimineringsgrunnlag. Det blir for eksempel langt oftere konstatert lovbrudd i saker om kjønnsdiskriminering enn i saker om etnisk diskriminering.<sup>120</sup>

Det kan synes som at LDO er usikker på hvor langt de kan gå i forhold til kontroll av etnisk diskriminering på arbeidsplassen. I høringen til Likestillingsutvalget NOU 2011: 18 etterlyser LDO en «klargjøring av ombudets adgang til å føre kontroll med aktivitetsplikten».

Ettersom det er likestillingsloven som har utøvd aktivitetsplikten lengst, er det på dette diskrimineringsgrunnlaget ombudet har gjort mest av kontrolltiltak. Ombudet kontrollerte ni kommuners tilstandsredegjørelser for kjønn etter likestillingsloven § 1a i deres årsberetninger for 2010. Uttalelsene gikk ut i første kvartal 2012. Fem kommuner fikk godkjent sin redegjørelse for kjønnslikestilling, mens fire av kommunene hadde likestillingsredegjørelser som ikke var i tråd med lovens krav.

At det ikke finnes sanksjonering av arbeidsgivers manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten, har blitt kritisert i juridisk teori av Ronald Craig. Han frykter at arbeidsgivers vilje til å etterkomme sine forpliktelser vil svekkes når det er kjent at myndighetene ikke vil sanksjonere.

«En rasjonell statlig respons til den systemiske diskrimineringens spesielle utfordringer er ikke formaninger om frivillige løsninger. I kampen mot diskriminering er frivillighet

---

<sup>119</sup> Årsrapport LDO (2013), side 27

<sup>120</sup> NOU 2011:18 Struktur for likestilling, side 26

et mantra som betyr frysing av status quo. Den verken motiverer arbeidsgivere eller synliggjør problemet».<sup>121</sup>

Econ påpeker at «hvis sannsynligheten for at ombudet vil kontrollere rapporteringen er liten, vil trolig mange bedrifter legge liten vekt på å etterleve rapporteringsplikten».

Likestillingsutvalget har i NOU 2011: 18 foreslått en ny forvaltningsstruktur med et eget direktorat under BLD med fagansvar for likestilling. Direktoratet skal etter utvalgets forslag føre tilsyn med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter og å gi opplæring og veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten i arbeidslivet. Tilsynet skal fortsatt ligge hos ombudet, men det foreslåtte direktoratet med regionale kontorer skal gi veiledning til arbeidsgivere.

LDO skriver i årsrapporten at de har prioritert veiledning. I alt 1448 saker ble registrert i 2013, hvorav 182 på området etnisitet, 404 på kjønn og 371 på nedsatt funksjonsevne. 644 av sakene gjelder på samfunnsområdet arbeidsliv.<sup>122</sup>

## 5.2 Kontroll av aktivitetsplikten

At aktivitetsplikten ennå ikke er moden gjenspeiler seg i rettspraksis. Etter søk på Lovdata med søkeordene aktivitets- og redegjørelsesplikt, fikk jeg 0 treff.

LDO har konsentrert sitt kontrollarbeid om offentlige virksomheter som arbeidsgivere, med særlig vekt på kommunene. I perioden 2007-2009 ble det gjennomført kontroll av 160 likestillingsredegjørelser på kjønn fra til sammen 86 kommuner. Flere saker ble også brakt inn for LDN, og nemnda trakk i en av sine uttalelser opp retningslinjer for hva redegjørelsene skal omfatte, ref. omtale av denne saken i punkt 7.3. Ombudet må følge disse i sin praksis. De siste årene har også enkelte andre offentlige virksomheter vært kontrollert (departementer og utdannings- og forskningsinstitusjoner). Disse har i liten grad levert likestillingsredegjørelser som oppfyller lovens krav.

---

<sup>121</sup> Hellum (2008), side 372, 373

<sup>122</sup> Side 24

I rapporten «Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn» som ble initiert av tidligere arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (Ap) skriver ombudet:

«[...] statens innsats mot rasisme og diskriminering fremstår som fragmentert, lite systematisk og som et ikke-prioritert område i altfor mange statlige virksomheter. Flere virksomheter viste mangel på kunnskap om at etnisk diskriminering kan skje også i egen instans. Noen hadde ingen tiltak overhodet for å hindre slik diskriminering.»

Av 248 spurte svarte kun 168 etater innen fristen, mens 184 svarte totalt. 24 etater svarer at de ikke har tiltak mot etnisk diskriminering og at de ikke ser behov for dette. 46 etater svarer at de ikke har fokus på minoritetsspørsmål i lederopplæring.

Private virksomheter har så å si ikke løpt noen risiko for å bli kontrollert. Men i 2010 kontrollerte LDO likestillingsredegjørelsene til fem av de største revisjonsselskapene. Denne kontrollen omfattet både kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Ingen av likestillingsredegjørelsene ble vurdert til å oppfylle lovens krav.<sup>123</sup>

Nemnda behandlet totalt 55 saker i 2013, hvorav 10 var brudd på diskrimineringsloven § 4.

Hvert fjerde år rapporterer Norge til FNs rasediskrimineringskonvensjon<sup>124</sup> (CERD) om hvordan vi følger opp våre nasjonale forpliktelser. Når det gjelder plikten til aktivt likestillingsarbeid, påpeker LDO at «erfaringen så langt med aktivitets- og rapporteringsplikten som ble innført 1. januar 2009 ikke er udelt positiv». Likestillingsutvalget anbefaler at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere må konkretiseres slik at det blir klart hva plikten innebærer. Ombudet medgir selv i forordet i årsmeldingen 2013:

«at feiringa i 2013 hadde og ein flau bismak. Likestillingsutvalet dokumenterte at det framleis står att store utfordringar når det gjeld å skape eit likestilt samfunn. Dette førte ikke til politisk handling, korkje frå Stoltenberg-regjeringa eller Solberg-regjeringa».<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> NOU 2011:18

<sup>124</sup> Norges 21./22. rapport til CERD - FN om oppfølging av rasediskrimineringskonvensjonen

<sup>125</sup> Side 13



Etter ombudets gjennomgang av statlige virksomheters rapportering etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i statsbudsjettet 2011-2012, gjør ombudet det klart i sitt innspill til CERD<sup>126</sup> at det er et behov for både å informere om at pliktene finnes og å konkretisere innholdet i plikten. Av 135 virksomheter som har fått omtale i statsbudsjettet kan 63 virksomheter (47 prosent) ikke vise til noen konkrete tiltak. I de 72 virksomhetene som rapporterer er de gjennomgående funnene at tiltakene i liten grad koples til konkrete mål, at tiltakene i liten grad er iverksatt på bakgrunn av analyse av virksomhetens utfordringer, og at resultater av tiltak sjelden evalueres.

---

<sup>126</sup> [Innspill](#) til statens oppfølging av FNs rasediskrimineringskomité's merknader 19./20. rapport).

## 6 Gjennomgang av aktivitetsplikten

### 6.1 Aktivitetsplikten

Arbeidsgivers aktivitetsplikt skal gjelde på områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelser, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering, som i tillegg har en plikt til å rapportere hva de har gjort av tiltak og planlagte tiltak for å fremme likestilling. Jeg tar for meg min egen undersøkelse på hva arbeidsgivere både i offentlig og privat sektor har gjort på disse områdene.

#### 6.1.1 Oslo kommune

Oslo kommune har en kompleks organisasjonsstruktur med over 50 virksomheter fordelt på etater, kommunale foretak og bydeler. Som arbeidsgiver i offentlig sektor er alle virksomhetene i Oslo kommune omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten, uavhengig av størrelsen. I 2010 konkluderte ombudet med at Oslo kommunes likestillingsredegjørelse ikke tilfredsstilte kravene i likestillingslovens § 1 a. Pliktene etter diskrimineringsloven ble den gang ikke kontrollert ettersom loven var forholdsvis ny, men ombudet pekte på at det var en generell mangel på systematikk i kommunens likestillingsredegjørelser. Oslo kommune besluttet å utarbeide en veileder i aktivitets- og rapporteringsplikten til bruk i virksomhetene.<sup>127</sup>

Oslo kommune har ifølge den siste årsberetningen 49 813 ansatte i 2012 fordelt på 36 953 årsverk. Av ansatte med minoritetsbakgrunn utgjør disse cirka 20 prosent som gjenspeiler sammensetningen i Oslos befolkning. Sysselsettingen er 71 prosent i hele Oslos befolkning og 61 prosent i minoritetsbefolkningen. Andelen ansatte fra land utenfor Europa er økende i Oslo fra 11 prosent i 2001 til 19 prosent i 2010. Av tiltak har Oslo kommune benyttet mentorordninger og nettverksbygging for å rekruttere. Mentorprogrammet Global Future mobiliserer høyt utdannede kvinner og menn med flerkulturell bakgrunn til å søke stillinger og styreverv.

---

<sup>127</sup> Opplyst i samtale med Martin K. Johansen i Oslo Byråd (02/2014)

### 6.1.2 Bergen kommune

Ifølge årsrapporten<sup>128</sup> går det fram at andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn i Bergen er doblet i løpet av de siste åtte årene. Kommunen angir et behov for tiltak som sikrer tilstrekkelige norskferdigheter og kompetanse, slik at innvandrere kan rekrutteres til kommunen. Bergen kommune har mer enn 17.000 ansatte som utfører til sammen 14.000 årsverk. Rundt 10 prosent av staben har innvandrerbakgrunn. Kommunen har sju byrådsavdelinger og over tre hundre underliggende enheter.

Handlingsplan for Bergen kommune som arbeidsgiver framholder at «Bergen kommunes arbeidsplasser skal kjennetegnes av like muligheter og en inkluderende og ikke-diskriminerende praksis uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsnivå og seksuell orientering».<sup>129</sup> Det skal gjennomføres lederprogrammer for personer med innvandrerbakgrunn og språkopplæring for saksbehandlere. To traineer med innvandrerbakgrunn har gjennomført sin praksis i 2013. Målet er at kommunen skal rekruttere flere med innvandrerbakgrunn for å benytte potensialet som ligger i hele befolkningen og å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivåer i organisasjoner. Kommunen deltar i storbynettverk som uveksler erfaringer om mangfoldspolitikk og har søkt om medlemskap i Europarådets nettverk Intercultural Cities.

LDO har bedt Bergen kommune om å sende inn redegjørelse for likestillingsarbeid både i forhold til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne,<sup>130</sup> men har i ettertid snudd og opplyst at de vil konsentrere arbeidet på kontroll av likestilling på kjønn. Noe av begrunnelsen er at ombudet registrerer at kommuner ikke rapporterer systematisk og at loven om aktivitetsplikt fortsatt er fersk og dermed krever tid til å bli innarbeidet. Bergen kommune fikk i 2010 underkjent redegjørelsen på kjønn<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Årsrapport (2013), side 36

<sup>129</sup> Handlingsplan for likestilling, inkludering og mangfold (2013-2016), side 34

<sup>130</sup> LDOs brev til Bergen kommune (04/2012)

<sup>131</sup> Uttalelse LDO ([2010](#))

### **6.1.3 Trondheim kommune**

Trondheim kommune sysselsetter 12 651 i fulltidsstillinger.<sup>132</sup> Kommunen har ikke hatt kontroll av LDO på etnisk diskriminering. I januar 2012 hadde 65 av kommunens 214 enheter en eller flere innvandrere (Øst-Europa, Afrika, Asia, Mellom- og Sør-Amerika og Oseania (bortsett fra Australia og New Zealand) i hel stilling, som er en reduksjon på 10 stillinger fra året før. Innvandrere fra ovennevnte land utgjør rundt åtte prosent av befolkningen. 109 enheter svarte de ikke hadde ansatt noen med innvandrerbakgrunn.

I kommunens toppledelse er det ingen innvandrere – verken på politisk eller administrativt nivå. Blant enhetslederne er det kun én med innvandrerbakgrunn. Ut fra målsettingen om at arbeidsstokken skal speile befolkningssammensetningen i kommunen, skulle det ha vært mellom 18 og 20 personer. Av 300 lærekontrakt som er tegnet med Trondheim kommune pr. 20.11.11, er 53 lærlinger innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Det foretas ingen registrering av etnisitet. «Oversikten» er gjort ved å se på lærlingenes etternavn. I 2004 var det sju av 132 lærlinger med innvandrerbakgrunn i Trondheim kommune. Etter den tid har antallet ligget på mellom 16 og 18 per år.

Da Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010 –2015 ble behandlet i bystyret ble det foreslått muligheten for anonymisering av søknader for utvelgelse til intervju etter mønster fra Oslo kommune. I følge byråd for finans i Oslo har anonymisering hatt en viss effekt, men samtidig har det vært til hinder for identifisering av mangfold som kompetanse til de stillinger der mangfold er en kvalifikasjon og et konkurransefortrinn. Verken Oslo eller Trondheim ønsker derfor å bruke denne formen.

### **6.1.4 Stavanger kommune**

Stavanger er en internasjonal by med 9 500 sysselsatte i kommunen. Andelen av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 20 prosent av befolkningen.

---

<sup>132</sup> Årsrapport (2012) og samtale med rådgiver Ellen Edvardsen (03/2014)

Arbeidsgivers handlingsplikt er angitt i Stavanger kommunes strategidokument<sup>133</sup>. Målet er at ansatte med innvandrerbakgrunn skal speile befolkningen. 14 prosent av de ansatte i Stavanger kommune har annen etnisk bakgrunn, som innebærer seks prosent i minus. Noen virksomhetsområder som omsorg og renhold har en langt høyere innvandrerandel i forhold til andre rådgivere som rådgivere og fagsjefer. Blant målene er at flere skal rekrutteres på rådgiver/ledernivå og at kommunen vil tilrettelegge for norsk- og kulturkompetanse.

### **6.1.5 Kristiansand kommune**

Kommunen har 131 enheter fordelt på 4 902 årsverk og 6 565 ansatte.<sup>134</sup> Ifølge rådgiver Torild Hogstad er det ikke registrert antall med innvandrerbakgrunn som kommunen sysselsetter og heller ikke gjort analyser på hvordan de forskjellige tiltakene har resultert i en mulig forbedring. Dette er en helt klar ulempe i forhold til at diskrimineringsloven kun krever redegjørelse på tiltak, og ikke den faktiske situasjonen.

I Handlingsprogram 2012 – 2015 går det fram at kommunen vil oppfordre personer med etnisk minoritetsbakgrunn til å søke stillinger på arbeidsplasser der disse er underrepresentert. Hogstad gir uttrykk for at: «det er alt for få i forhold til målet, og at vi har en lang vei å gå før det er gjenspeiling på alle nivå i organisasjonene»<sup>135</sup>. LDO har vært inne og vurdert to av kommunenes tidligere årsrapporter uten å godkjenne disse på kjønn og likestilling, men kommunen har ikke fått sanksjoner i form av mulkt. Rapporten for 2011 og 2012 er ikke blitt sjekket av ombudet.

Kommunen medgir at de har lagt mest vekt på rapportering av kjønnslikestilling. Dette spesielt fordi Sørlandet har spesielle utfordringer på dette området. Kommunen deltar i nettverket «Agder for alle» som skal bidra til å utvikle Agder som en åpen, inkluderende og internasjonalt rettet landsdel.

Kommunen har en handlingsplan for rekruttering av innvandrere. Blant annet skal minst én søker med innvandrerbakgrunn innkalles til intervju. Kommunen planlegger å holde kurs i

---

<sup>133</sup> Stavanger kommunes strategidokument - Likestilling og mangfold (2013-2020), side 8

<sup>134</sup> Årsrapport (2012)

<sup>135</sup> Samtale med rådgiver Torild Hogstad Kristiansand kommune (03/2014)

rekruttering, der tema flerkulturell rekruttering vil bli integrert og etablere interne utprøvningsplasser (i samarbeid med NAV) spesielt for personer med minoritetsbakgrunn eller redusert funksjonsevne. På forfremmelse er målet at flere innvandrere har stillinger på alle nivå i kommunen. I forslag til handlingsprogrammet oppgis at kommunen har en lav andel enhetsledere med etnisk minoritetsbakgrunn.<sup>136</sup> Det er igangsatt et lederopplæringsprogram for ledertalenter i kommunen, der det har vært spesielt fokus på å rekruttere slik at det er en balansert fordeling av deltakere når det gjelder kjønn, funksjonsevne og etnisk bakgrunn.

### **6.1.6 Skatteetaten**

Skatteetaten har per 1. januar 2014, 6 249 sysselsatte.<sup>137</sup> Etaten bekrefter at de ikke har blitt kontrollert på aktivitetsplikten av ombudet på området etnisk diskriminering, men etaten er med i et mangfoldsnettverk sammen med LDO der formålet er å fremme likestilling.<sup>138</sup>

Fra årsrapporten går det fram at etaten i 2014 skal utarbeide ny handlingsplan for likestilling og mangfold. Skatteetaten gjennomførte i 2013 kurs i mangfoldsrekruttering med formål om å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Skatteetaten registrerer ikke på etnisitet, men bestiller årlig tall fra SSB på andel ansatte med innvandrerbakgrunn. Tall fra SSB 4. kvartal 2012 viser 390 ansatte med innvandrerbakgrunn som tilsvarer 6,2 prosent. Selv om dette på langt nær gjenspeiler befolkningen, er det likevel en økning på 95 ansatte fra 4. kvartal 2009.

Det er spesielt driftsenhetene på det sentrale Østlandet og Stavanger som skille seg ut med høyest andel ansatte med innvandrerbakgrunn, noe som henger sammen med at det er en høyere andel personer med innvandrerbakgrunn som bor i disse områdene.

### **6.1.7 Statens vegvesen**

Statens vegvesen er med i det statlige programmet for mangfold, og har som mål at minst fem prosent av alle nytilsatte skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller personer med

---

<sup>136</sup> Handlingsplan for rekruttering av innvandrere, side 23

<sup>137</sup> Årsrapport (2013)

<sup>138</sup> I samtale med Per Christian Karlsen (03/2014)

innvandrerbakgrunn. Vegvesenet har 6 803 ansatte hvorav 348 med innvandrerbakgrunn.<sup>139</sup> Det utgjør 5,1 prosent av staben. Vegvesenet bruker blant annet Medarbeidertilfredshetsundersøkelsen (MTU) i sin kartlegging av hvor mange som har annen etnisk bakgrunn i tillegg til å kjøpe statistikk fra SSB.

Vegvesenet benytter resultatkrav til sine ledere om å innfri målet om fem prosent med innvandrerandel og nedsatt funksjonsevne ved nyrekruttering . Jeg er litt usikker på målkravet, tatt i betraktning at Vegvesenet har slått sammen to diskrimineringsgrunnlag. Staten kan i prinsippet med denne ordningen slippe unna med bare én prosent rekruttering av personer med annen etnisitet og fire prosent med nedsatt funksjonsevne.

Uansett skal det berømmes at etaten har oppnådd gode resultater på økt rekrutteringen av målgruppene for de to diskrimineringsgrunnlagene som viste en tilvekst på hele tolv prosent i 2013. Til sammenligning var veksten ti prosent i 2012, åtte prosent i 2011 og sju prosent i 2010. Vegvesenet opplyser at de har hatt kontroll av LDO på kjønn og likestilling, men kun vært i dialog på området etnisitet.

#### **6.1.8 Politidirektoratet**

I årsrapporten står det: «Det vil bli arrangert en mangfoldskonferanse i 2014 hvor blant annet aktivitets- og rapporteringsplikten er planlagt å være et tema».<sup>140</sup> Det er en målsetting at fem prosent av studentene ved Politihøgskolen (PHS) skal ha innvandrerbakgrunn. Høsten 2012 og 2013 ble til sammen to personer registrert med samisk bakgrunn tatt opp ved Politihøgskolen (PHS). Høsten 2013 ble 35 studenter som oppgir at de har innvandrerbakgrunn tatt opp som studenter ved PHS, som utgjør fem prosent. Av disse var 11 kvinner. Av de 170 søkerne som oppga at de har innvandrerbakgrunn ble 21 prosent tatt opp. Samme andel for øvrige søkere var 23 prosent. Tallene tyder på at det er tilnærmet like stor mulighet for å bli tatt opp som student for personer med innvandrerbakgrunn som for etnisk norske.

---

<sup>139</sup> Statens vegvesen - Årsberetning (2013)

<sup>140</sup> Politidirektoratet - Årsrapport (2013), side 51-53

PHS har rekrutteringskontakter i Finnmark som er et tiltak for å rekruttere søkere med samisk bakgrunn. Tilsvarende har PHS innført prosjektet «Ny arbeidsform» som er tiltak for å rekruttere studenter med innvandrerbakgrunn, og som retter seg mot opptaksnemndene for å sikre fravær av diskriminering og unngå subjektive vurderinger ved uttak av studenter.

Politidirektoratet deltok i 2012 og 2013 i en statlig prøveordning med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. I 2013 ble det ikke ansatt noen medarbeidere i Politidirektoratet fra landgruppe 2, det vil si fra Øst-Europa utenom EU, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand. Direktoratet hadde 57 søkere i løpet av 2013 som selv har påberopt seg en landbakgrunn fra nevnte land. Alle søkere til stillinger i Politidirektoratet er vurdert etter de kvalifikasjonskrav som er satt i kunngjøringstekstene, og blir ansatt etter kvalifikasjonsprinsippet. Ingen av søkerne som påberopte seg bakgrunn fra landgruppe 2 ble vurdert til å være kvalifisert til de aktuelle stillingene sett opp i mot kvalifikasjonskravene som ble satt i utlysningstekstene som var publisert i 2013.

### **6.1.9 Ernst & Young**

Jeg har også rettet flere henvendelser til revisjonsselskapet Ernst & Young med spørsmål om antall ansatte med minoritetsbakgrunn, tilfeller av mulige kontroller fra ombudet og eksempler på tiltak for å fremme likestilling, og får omsider dette svaret på e-post:<sup>141</sup>

«Som nevnt for deg på telefon har vi ikke noen register over ikke etnisk norske som er norske statsborgere og vi mener derfor at evt. tall hvis vi kun teller statsborgerskap vil bli feil. Og med bakgrunn i dette ønsker vi ikke å svare. Men lykke til videre med din masteroppgave og riktig god påske».

Revisjonsselskaper var nettopp en bransje ombudet ønsket å kontrollere, ettersom de har kompetanse i utforming av andre selskapers årsmeldinger:

«Årsaka til at ombudet valde å sjå på revisjonsbransjen er at den både har kompetanse og ei avgjerande rolle i utforminga av andre selskap sine årsmeldingar. Ein kontroll av

---

<sup>141</sup> Nordic Coordinator Bjørg S. Baarlid (04/2014)



revisjonsselskapa sine egne situasjonsrapporteringar kan vonleg føre til større medvit om kva pliktene etter diskrimineringslovgjevinga inneber. Får vi til endringar hos dei, kan det gje resultat hos fleire selskap og såleis hindre diskriminering. Utsegnene gjekk ut i andre kvartal 2013. Ingen av selskapa fekk godkjent rapporteringa av kjønnslikestilling.»<sup>142</sup>

#### **6.1.10 DnB**

Den Norske Bank (DnB) er en av Nordens største finansinstitusjon med 12.000 ansatte. Det var vanskelig å finne relevant informasjon om hva bankkonsernet gjør av tiltak på området etnisk diskriminering. I en liten tabell i årsberetningen står det at DnB skal:

«ha strategi og tiltak for å øke mangfoldet blant medarbeidere og ledere og unngå diskriminering på basis av for eksempel etnisk bakgrunn. Resultatmål for mangfold settes med utgangspunkt i en nullpunktsmåling som utføres i 2014».<sup>143</sup>

Etter mange henvendelser med spørsmål om antall ansatte, hva som er gjort av tiltak for å forebygge etnisk diskriminering, mulig kontroll fra LDO og om det er foretatt noen registreringer får jeg til slutt dette svar i e-post 8. april 2014 fra Lillian Engebø, faglederansvarlig HR: «Når det gjelder svar på dine konkrete spørsmål, så kan vi dessverre ikke bevare dette utover det som fremgår av årsrapporten».

---

<sup>142</sup> Årsberetning (2013), side 10

<sup>143</sup> DnB årsrapport (2013, side 14

## 7 Komparativ analyse av diskrimineringsloven

### 7.1 Materielle innhold

Jeg vil i dette kapittelet foreta en komparativ analyse av handlingsplikten i likestillingsloven målt opp mot diskrimineringsloven. Dette fordi likestillingsloven har eksistert lengst med en aktivitets- og redegjørelsesplikt i § 1 litra a som ble tilføyd ved lov 14. juni 2002. Det er dessuten denne loven Likestillings- og diskrimineringsombudet har prioritert ved kontroll og håndheving av oppfyllelse på aktivitetsplikten.

Verken diskrimineringsloven eller likestillingsloven spesifiserer hva som er påkrevd av arbeidsgiveren. Loven sier bare at arbeidsgiver skal arbeide «aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sitt virkeområde».

Ronald Craig framholder at en så vag og utydelig bestemmelse kan mer oppfattes som en programmerklæring i stedet for en plikt for arbeidsgiveren.

«Fordi det ikke finnes spesifiserte må-oppgaver for arbeidsgiveren (bortsett fra rapporteringsplikten), er det nærmest umulig for et håndhevingsorgan å konstatere brudd på en slik aktivitetsplikt. Dette innebærer at det også kan være problematisk for håndhevingsorganet å anklage en bedrift for manglende oppfyllelse av aktivitetsplikt.»<sup>144</sup>

Rasediskrimineringsdirektivet artikkel 15 overlater til medlemsstatene å fastsette sanksjoner og slår i fortalen fast at sanksjonene må være «effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha en avskrekkende virkning. Mulige sanksjoner er blant annet påbud til arbeidsgiveren om å opphøre den diskriminerende praksis og fastsettelse av tvangsbøter».

Nemnda har fram til nå ikke benyttet sin kompetanse til å gi tvangsmulkt for overtredelse av redegjørelsesplikten.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Hellum (2008), side 371

<sup>145</sup> Bekreftet i samtale med seniorrådgiver Anette Klem Funderud i LND (03/2014)

I likestillingsloven står det i § 23 at arbeidsgivere skal arbeide aktivt for å fremme lovens formål innenfor «sin virksomhet», og setter ikke noen nedre grense for hvor mange det skal gjelde. I diskrimineringsloven derimot i § 20 litra a, begrenser aktivitetsplikten seg til privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte og til alle offentlige virksomheter i litra b.

At diskrimineringsloven har en begrensning på 50 kan nok relateres til frykten for byråkratisering og merarbeid som fikk Regjeringen til å stemme imot Holgersenutvalgets forslag til aktivitetsplikt i første runde. Skal vi bekjempe strukturell diskriminering, mener jeg en slik begrensning kan gi et uheldig signal. Tatt i betraktning at de fleste virksomhetene i Norge er små, vil nåværende ordning bare dekke «toppen av isfjellet». Ifølge SSB<sup>146</sup> tall er det registrert 526 703 virksomheter i Norge. Bare 8 294 av disse har flere enn 50 ansatte. 98,4 prosent av norske virksomheter oppgis altså å ha under 50 ansatte.

Noe annet som gir likestillingsloven et bedre utgangspunkt i forhold til håndheving av den proaktive plikten er kravet til redegjørelse på den faktiske tilstand i likestillingsloven § 24 litra a. Diskrimineringsloven § 21 på sin side krever bare en redegjørelse på likestillingstiltak som er «iverksatt og som planlegges iverksatt». I kapittel 6 har jeg analysert 10 virksomheter, og noe av utfordringen har nettopp vært at det er vanskelig å se konkrete forandringer etter som loven ikke krever redegjørelse på den faktiske tilstand. Jeg henviser til punkt 4.5, der jeg har problematisert kravet til manglende dokumentasjon.

Redegjørelsesplikten gjelder for virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning. Dette er likt for både likestillingsloven og diskrimineringsloven.

## 7.2 Rekruttering

Arbeidsgivere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål på blant annet rekruttering, jfr. diskrimineringsloven § 20. I forbindelse med kontrollene av kommuner utført i 2008 og 2009 ga LDO følgende anbefalinger for å bedre kjønnsbalansen:

---

<sup>146</sup> [SSB](#) – Virksomheter 1. januar 2014

«Kommunene bør benytte positiv særbehandling der dette er tillatt, kommunene bør gjennomgå utforming av stillingsannonser for å vurdere om de kan virke ekskluderende for enkelte grupper og kommunene bør drive målrettet annonsering for å rekruttere underrepresenterte grupper. I tillegg påpeker LDO at fleksibilitet i måten å organisere og prioritere arbeidsoppgaver på arbeidsplassen er viktig for å inkludere underrepresenterte grupper».

Ett eksempel på en fleksibel organisering er å tilrettelegge for bønnerom for muslimske arbeidstakere. Tiltaket er ikke pålagt, men vil utvilsomt ha en positiv signaleffekt. På Postens Godssenter på Alnabru i Oslo har det vært et stillerom/bønnerom helt siden år 2000. «Vi ser ikke på det som et særtiltak, men som et av mange tiltak for å bidra til et godt arbeidsmiljø – og for å etterleve respekt, som står sentralt i Postens grunnverdier», sier Ole Bjørn Brenna, regiondirektør ved Postens Godssenter til Utrop<sup>147</sup>. Dette er ikke et kostbart tiltak. Det som kreves er et rom og de ansatte har selv med bønnetepper. Spørsmålet er omstridt, men Postens Godssenter har bevist at det går an og snu holdninger. I saken Ahmad v UK<sup>148</sup> avgjorde EMD at klager ikke fikk fri for å gå i moskeen i arbeidstiden.

Det er ikke enkelt å finne forvaltnings- eller rettspraksis på aktivitetsplikten, men jeg har lyktes å finne et par saker der nemnda uttrykkelig har vist til aktivitetsplikten. I «Brannkonstabelsaken»<sup>149</sup> inneholdt utlysningsteksten ingen formuleringer om at kvinner oppfordres til å søke, til tross for at kvinner var klart underrepresentert i kommunens brannvesen. Nemnda uttalte: «Kommunen har en plikt til aktivt og målrettet å arbeide for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet». Saken gikk videre til Øst-Finnmark tingrett, og kvinnen fikk en solid erstatning.

I LDN 42/2010 - «Bukseskjørtsaken»<sup>150</sup>, uttalte nemnda: «Ved å forby de kvinnelige ansatte å bruke skjørt i arbeidstiden bryter X likestillingsloven § 1 a. Arbeidsgiver har en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksom-

---

<sup>147</sup> Adam (2009) Er dette snik-islamisering?

<sup>148</sup> EMD Ahmad v UK (1981)

<sup>149</sup> LDN 8/2008 Brannkonstabelsaken

<sup>150</sup> LDN 42/2010 - Bukseskjørtsaken

het. Det fremmer ikke rekruttering av kvinner til trikkeføreryrket når skjørt ikke lenger tillates som arbeidsuniform».

Aktivitetsplikten tilsier at ombudet kan ta opp diskrimineringssaker på eget initiativ. Dette kan gjelde saker som får publisitet, for eksempel gjennom medieoppslag. Dette var tilfelle i en fersk sak i 10. januar i år, der LDO slo ned på en uheldig praksis på bakgrunn av en stillingsannonse som fikk stor medieomtale. Hedmark ISS Facility Services<sup>151</sup> understreker i annonsen at stillingen kun er aktuell for «etnisk norske personer» og forklarer det utfra sikkerhetsklarering. Ombudet konkluderte at ISS har en praksis ved ansettelse til stillinger som krever sikkerhetsklarering som er i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6, jf. § 16.

På side elleve omtaler jeg CERD-komiteén, som etterspør «ytterligere informasjon om virkningen av retningslinjene for å fremme mangfoldet innen offentlig sektor, og statistikk eller trender for rekrutteringen av innvandrere i denne sektoren».

Ombudet har rapportert til CERD at bruk av mangfoldserklæringer i stillingsannonser «sjelden er konkret og forpliktende». For å unngå stereotype behandling av utenlandske søkere, forsøkte Oslo kommune en periode å anonymisere søknadene. Dette har de gått bort fra blant annet med den begrunnelse «selv om det har gitt en viss effekt, har det samtidig vært til hinder for identifisering av mangfold som kompetanse til de stillinger der mangfold er en kvalifikasjon og et konkurransefortrinn»<sup>152</sup>.

Arbeidsgiver kan ikke i stillingsutlysninger eller på annen måte be om at søkerne skal gi opplysninger om hvordan de stiller seg til religiøse eller kulturelle spørsmål, jfr. diskrimineringsloven § 17.

Forbudet skal ikke gjelde dersom innhenting er begrunnet i stillingens karakter, eller det inngår i formålet for vedkommende virksomhet å fremme bestemte religiøse eller kulturelle syn.

---

<sup>151</sup> LDO 14/53 Uttalelse i sak om diskriminerende stillingsannonse og praksis – Hedmark ISS Facility Services

<sup>152</sup> Se punkt 6.1.3

### 7.2.1 Positive særtiltak

I tilfeller hvor virksomheten finner at det foreligger en vesentlig underrepresentasjon av personer med minoritetsbakgrunn sammenlignet med antallet kvalifiserte søkere, kan det være grunn til å iverksette tiltak for å motvirke en systematisk utestenging av minoriteter.<sup>153</sup> Tiltak som faller inn under positiv særbehandling skal anses som unntak fra likebehandlingsprinsippet.

Paragraf 8 i diskrimineringsloven åpner for positiv særbehandling dersom a) særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål, b) det er et rimelig forhold mellom det som er nødvendig for å oppnå formålet og c) særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd.

Direktiv 2000/43/EF<sup>154</sup> gir adgang til positiv særbehandling i artikkel 5.

Trainee-saken<sup>155</sup> illustrerer at positive særtiltak ikke er helt enkelt å tolke. Spørsmålet var om As opprettelse av traineestillinger for personer med ikke-vestlig bakgrunn er i strid med diskrimineringsloven. Trainee-programmet ble opprettet for å skape økt mangfold i etaten, og å styrke minoriteters rettigheter. Ombudet mottok to henvendelser våren 2010 som ønsket at ombudet skulle vurdere om As utlysning av åtte stillinger som traineer var lovlig.

Ombudet fant det sannsynliggjort at opprettelsen av traineestillingene ville bidra til å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering. Det neste ombudet måtte ta stilling til var om vilkåret om proporsjonalitet er oppfylt. For at den positive særbehandlingen skal være tillatt, må det være forholdsmessighet mellom tiltaket og det målet som ønskes oppnådd, som i dette tilfellet er mangfold i organisasjonen og bedre tjenesteyting overfor brukerne av A. I avgjørelsen så ombudet til EU-rettslige kilder og flere dommer avsagt etter proporsjonalitetsprinsippet, og uttalte at «det etter ombudets vurdering finnes ingen EF-rettslige kilder som taler for at direktivenes bestemmelser om positiv særbehandling skal tolkes som en forpliktelse. Ombudet finner heller ikke at de foreligger andre rettskilder som pålegger en etat som A en plikt til å iverksette tiltak som det aktuelle». Ombudet konkluderte med at opprettelsen av trainee-stillingene var i strid med diskrimineringsloven, og viste til at

---

<sup>153</sup> NOU 2002-12, punkt 15

<sup>154</sup> Rasedirektivet (2006)

<sup>155</sup> LDO 10/508 – Opprettelse av trainee-stillinger for personer med ikke-vestlig bakgrunn

det å fremme likestilling kan skje med mindre inngripende tiltak som for eksempel å oppfordre kandidater til å søke, innkalle til intervju og ansette ved tilnærmet like kvalifikasjoner.

Jeg oppfatter denne uttalelsen som oppsiktsvekkende, tatt i betraktning at ombudet på flere av de virksomhetene det har kontrollert, har underkjent likestillingsarbeidet med begrunnelse at «tiltakene har vært for lite konkrete, fragmenterte, manglet systematikk og lite målbare». I denne avgjørelsen har ombudet, etter min vurdering, nøret opp og anbefalt nettopp lite målbare tiltak, og på den måten motarbeider sin egen kamp mot systemisk diskriminering.

Til sammenligning ble det på området kjønn i forbindelse med endringer i likestillingsloven i 2002 inntatt en bestemmelse om positiv særbehandling av det ene kjønn i § 3 a første ledd, med følgende ordlyd: «Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene, er ikke i strid med § 3».

Praksis fra EU-domstolen har uttalt at det må være likt eller tilnærmet likt kvalifisert før positiv særbehandling er tillatt, og at det ikke må være en automatikk. Alle har krav på en individuell behandling. Dette tilsier bruk av moderat kvotering, og taler mot radikal kvotering. I Kalinke-saken<sup>156</sup> anså EF-domstolen kvoteringsordninger som automatisk gir det ene kjønn fortrinnsrett, for å være i strid med likebehandlingsdirektivet. Tilsvarende la EFTA-domstolen i Universitetet i Oslo-saken<sup>157</sup> til grunn at eksklusiv øremerking av stillinger for det underrepresenterte kjønn var i strid med likebehandlingsdirektivets krav om likebehandling ved ansettelse og yrkesopplæring.

Norge har praktisert moderat kjønnskvotering siden slutten av 1980-tallet. Bestemmelsene er nedfelt i Hovedavtalen § 21 og lyder:

«Hvis det til ledige stillinger i staten melder seg flere søkere som har tilnærmet like kvalifikasjoner for stillingen, skal søkere fra det kjønn som har mindre enn 40 prosent av de tilsatte i den aktuelle stillingsgruppe ha fortrinnsrett til stillingen. Det bør normalt ikke avtales kjønnskvoteringsregler til fordel for menn».

---

<sup>156</sup> C-450/93 Kalanke-saken

<sup>157</sup> E-/02 Universitetet i Oslo-saken

Som første land i verden tilførte Norge likestillingsloven en bestemmelse som tilsa at alle allmennaksjeselskaper måtte ha et minimumstall for hvert kjønn rundt styrebordet. Siden 2006 har det vært krav om 40 prosent kjønnskvolterung til styrer i allmennaksjeselskaper,<sup>158</sup> jfr. allmennaksjeselskapsloven § 6-11.

Norge har forsøkt moderat kvotering på diskrimineringsgrunlaget etnisitet i 13 statlige virksomheter, men tiltaket svarte ikke til forventningene. På et oppstartmøte<sup>159</sup> med representanter for virksomhetene 11. januar 2012 gjorde statsrådene Rigmor Aasrud og Audun Lysbakken det klart at det var nødvendig å skjerpe kravene.

I den første prøveperioden med moderat kvotering «kunne» virksomheten kvotere. Det vil si at når to søkere var tilnærmet likt kvalifisert, kunne de ansette den som hadde ikke-vestlig bakgrunn. Evalueringen av det første forsøket viste at kvotering ble lite brukt og at det delvis ikke var godt forankret i ledelse og personalrutiner. En del av virksomhetene oppfattet virkemidlet som lite egnet. De mente blant annet at de sjelden hadde søkere med ikke-vestlig bakgrunn som var tilnærmet like gode som den beste søkeren. Men de som har brukt kvotering har brukt det flere ganger, og det har ført til økt bevissthet om mangfold i rekrutteringsarbeidet. Det tar tid å gjennomføre endringer. Skatteetaten, Politidirektoratet og Statens vegvesen er blant de to virksomhetene som er med i det statlige mangfoldsprosjektet og som jeg har tatt en kontroll på aktivitetsplikten og tiltak, omtalt i kapittel 6.

I den utvidete prøveperioden «skal» virksomhetene kvotere når to søkere er tilnærmet likt kvalifisert. Gjennomsnittlig innvandrerandel i staten er rundt åtte prosent. Det er foreløpig ikke noen evaluering av denne perioden, men det blir interessant å se hvordan plikten gjennomføres med «skal» målt opp mot «kan». All erfaring tilsier at dette vil gi bedre resultat.

Jeg mener mye av suksessfaktoren er å knytte flere betingelser til et krav og å ha konkrete mål som skal synliggjøres og evalueres. Arbeidsgiveren kan for eksempel sette resultatkrav knyttet opp mot en mulig bonus for å måle hvordan virksomheten følger opp spørsmål som: Har

---

<sup>158</sup> Allmennaksjeselskapet § 6-11

<sup>159</sup> Utvidet forsøksperiode med moderat kvotering ([2012](#))



virksomheten et mangfoldsmål for rekruttering og forfremmelser? Er det mangfoldserklæring i utlysningsteksten? Annonseres det i flere typer medier for å nå underrepresenterte grupper, som i fagblader, tidsskrifter, nettverk og aviser rettet spesielt mot etniske minoriteter?

#### 7.2.1.1 Multippel diskriminering

Ansatte med minoritetsbakgrunn er etter mitt syn ekstra sårbare fordi de kan bli rammet av flere diskrimineringsgrunnlag. Diskrimineringsjussen har tradisjonelt håndtert diskrimineringsgrunnlag som enkeltstående og separate. Hvilke problemer dette kunne skape for mennesker som ble rammet av flere former for diskriminering samtidig, ble først beskrevet av den amerikanske rettsviteren Kimberle Crenshaw. I saken «DeGraffenreid v. General Motors»<sup>160</sup> rettet hun oppmerksomheten mot hvordan en gruppe svarte amerikanske kvinner var blitt utsatt for diskriminering på arbeidsmarkedet som ikke kunne føres tilbake til «kjønn» eller «rase» alene. Kvinnene ble marginalisert i rettssystemet fordi de verken oppnådde beskyttelse mot diskriminering som kvinner (der sammenligningsgruppen var hvite kvinner på samme arbeidsplass) eller som svarte (der sammenligningsgruppen var svarte menn på samme arbeidsplass). Eksempelet viser igjen behovet for kartlegging av den faktiske situasjon på arbeidsplassen, og en proaktiv handlingsplikt for å bekjempe diskriminering på flere grunnlag.

#### 7.2.1.2 Strukturelle barrierer

Av rettspraksis på dette området synes jeg det er interessant å trekke inn nemnda sak om «Religiøse hodeplagg i politiet»<sup>161</sup>, som etter mitt syn avdekker en klar strukturell barriere, og som viser hvor vanskelig det er å endre en holdning. Det rettslige spørsmålet var om politiets uniformsreglement som forbyr bruk av sivile klær og effekter sammen med politiuniform, var i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingslovens § 3. Saken dreide seg om bruk av hijab under utdanning og i politiets tjeneste. Et forbud vil kunne ramme den kvinnelige studenten på tre diskrimineringsgrunnlag; kjønn, religion og etnisitet. Saken representerer dermed også multippel diskriminering i tillegg til brudd på direkte og indirekte forskjellsbehandling.

---

<sup>160</sup> DeGraffenreid v. General Motors (1977)

<sup>161</sup> LND 8/2010 Religiøse hodeplagg i politiet

Utfra proporsjonalitetsprinsippet ble formålet med at politiet skal framstå som nøytral og upartisk for å bevare den offentlige ro og orden, ansett som et saklig formål. Spørsmålet blir likevel om det var nødvendig for politiet å forby hijab for å oppnå formålet med å bevare den offentlige ro og orden? Ombudet og nemnda kom fram til at et forbud mot hijab ikke var nødvendig. Bevisbyrden ligger da på den innklagede, i dette tilfelle Politi- og justisdepartementet som ikke klarte å dokumentere at tillatelse av bruk av religiøse hodeplagg ville kunne medføre en risiko for at den offentlige orden eller trygghet kunne settes i fare.

Til tross for en enstemmig beslutning fra håndhevingsorganene, internasjonal praksis som belyser spørsmålet om forbud mot å bære religiøse plagg er en krenkelse av religionsfrihet, ref. Leyla-Sahin dommen<sup>162</sup>, Kvinnediskrimineringskomiteens bekymringer om situasjonen til kvinner med minoritetsbakgrunn i Norge og Politidirektoratets eget programfestede mangfoldserklæring, synes spørsmålet fortsatt uklart. Dagbladet<sup>163</sup> skriver 6. april 2014 at Venstres landsmøte stemte i mot hijab og turban i politiet. Partifellen Abid Raja argumenterte mot og viste til at religiøse symboler er tillatt i Washington DC, New York, Storbritannia og Sverige, og dessuten i Forsvaret.

Saken illustrerer hvor vanskelig det er å bekjempe strukturelle barrierer. En arbeidsgiver bør skissere opp mulige barrierer arbeidsplassen kan komme til å møte, og hvilke tiltak som skal til for å imøtegå det. Aktivitetsplikten er et hjelpemiddel til nettopp dette.

EMD har uttalt at et forbud mot bruk av hijab som et religiøst symbol i utgangspunktet er et inngrep mot den frie religionsutøvelse. Domstolen har i stor grad overlatt nødvendighetsvurderingen til Statens skjønnsmargin, ref. Dahlab mot Sveits<sup>164</sup>, der en folkeskolelærer ble nektet å bære hijab på grunn av konflikt med nøytralitetsprinsippet i Sveits. På den annen side reiser saken spørsmål om Staten har gjort nok i forhold til strukturelt vern, ref. KDK artikkel 5 a «Konvensjonspartene skal treffe alle tiltak som er nødvendige for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer.»

---

<sup>162</sup> EMD (2005) Leyla-Sahin v. Turkey

<sup>163</sup> Blindheim ([2014](#)) Trine Skei Grande tapte hijab-saken

<sup>164</sup> EMD (2001) Dahlab mot Sveits

Jeg har belyst disse eksemplene nettopp for å vise hvilke kulturelle og sosiale barrierer et samfunn møter, og jeg mener aktivitets- og redegjøringsplikten er det virkemiddelet som kan gjøre noe med situasjonen. I «Veileder til statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten», står det på side 5:

«For å oppfylle aktivitetsplikten må virksomhetene vurdere hvilke forhold som kan fungere som barrierer for arbeidstakere og arbeidssøkere og hvilke konkrete tiltak som kan medvirke til å fjerne barrierene».

### 7.3 Lønns- og arbeidsvilkår

En stor spørreundersøkelse<sup>165</sup> omtalt av Karrierestart.no, bekrefter at innvandrere med høyere utdanning fra utlandet ligger langt bak nordmenn på lønnsstigen.

Arbeidsgivere frykter dessuten krav til andre arbeidsvilkår som følge av en annen kultur. En het debatt i mediebildet det siste halve året er hvordan NAV-sjefer er kritisk til at minoritetskvinner ikke vil ta jobb eller praksisplass i kantiner hvor det serveres svin, butikker hvor det selges øl eller sykehjem hvor det må stelle menn. Kvinner kan av redsel for å krenke sin religion, velge å ikke arbeide.

Aktivitetsplikten som omfatter «arbeidsvilkår» bør stilles strengere krav til hva en arbeidsgiver gjør av tilrettelegging. En handlingsplan kan synliggjøre for en arbeidsgiver hvilke forhold som kan fungere som barrierer, og hva som kan medvirke til å fjerne barrierene. Skal en handlingsplikt virke, bør plikten oppgraderes fra bør til skal, og en arbeidsgiver kan stille seg disse spørsmålene i sin analyse om det foreligger barrierer: Er det unødvendig strenge språkkrav ved ansettelser? Hvilke nettverk brukes for å rekruttere? Er det ekskluderende praksiser i virksomheten? Er det utilsiktede virkninger av nøytrale praksiser? Er det stereotype forestillinger? Er det manglende kunnskap om tilrettelegging?

På lønn på kjønn krever likestillingsarbeidet en redegjørelse av faktisk situasjon. I sak LDN 17/2009 vedtok nemnda at Surnadal kommune ikke oppfylte kravene i likestillingsloven § 1 a

---

<sup>165</sup> Solhøi ([2014](#)) - Lite fordeler for innvandrere med høy utdanning hjemmenfra

tredje ledd. Nemnda la vekt på at kommunene gjennom rapporteringen til KS nokså enkelt kan framskaffe relevant statistikk:

«Hovedpoenget er at det redegjøres for forhold som er relevante og hensiktsmessige. En mer generell oppsummering av tilstanden vil ikke være tilstrekkelig. Til kommunens redegjørelser stilles det derfor krav om kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement og sykefravær. Videre må fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå beskrives».

Til sammenligning foreligger det ingen krav til måling av lønn blant ansatte med ulik etnisk bakgrunn, og det er heller ikke krav til å måle den faktiske tilstanden. Jeg har tidligere omtalt SSB-tall som avdekker at nesten 30 prosent av ansatte med innvandrerbakgrunn er overkvalifisert i de jobbene de besitter. Kanskje nettopp en måling av lønn skal til for å synliggjøre den skjevheten som i dag eksisterer?

En gjennomgang av klagesaker knyttet til likelønn, viser at ombudet mottar en rekke saker om diskriminering i arbeidslivet, men at relativt få blir behandlet av nemnda og at enda færre får medhold.<sup>166</sup>

## **7.4 Forfremmelse og utviklingsmuligheter**

Cerd rapporterer i anbefaling nr. 9 at «Den statlige parten bør ta de nødvendige skritt for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn har tilgang til stillinger i de øvre sjikt». En måte å virkeliggjøre dette på er gjennom målinger på aktivitetsplikten og hvordan arbeidsgiver følger opp plikten. Relevante tiltak vil for eksempel være en oppfordring til at personer med annen etnisitet skal søke på ledige stillinger. Loven inneholder likevel ingen plikt til at arbeidsgiver skal gjennomføre bestemte tiltak, som jeg mener er uheldig.

For at en person kan sies å ha blitt forbigått må det ha skjedd en ulovlig forskjellsbehandling. I sak LDN 35/2012 gjaldt spørsmål om diskriminering på grunn av språk i forbindelse med tilsetting som førsteinspektør i en statlig virksomhet. Klager søkte, men ble ikke innstilt. Hun

---

<sup>166</sup> NOU 2008:6 Kjønn og lønn (2008), side 195

hadde arbeidserfaring fra midlertidige stillingen som inspektør fra samme virksomhet. Det var enighet om at det var lagt vekt på språk ved tilsettingen. Nemnda kom til at forholdet ikke var i strid med diskrimineringsloven § 4 (diskrimineringsloven 2005). Nemnda fant at det både var saklig og nødvendig å stille de aktuelle kravene til språk.

Her har arbeidsgiver gjort det som var nødvendig med både å tilrettelegge for språklig oppfølging og kurs. Feilen lå hos arbeidstaker som ikke hadde fulgt opp og gjort den nødvendige progresjon. Saken viser at plikten til redegjørelse på hva som faktisk er blitt gjort, kan være vel så mye til gagn for arbeidsgiveren selv som sikrer seg dokumentasjon og har ryggen fri ved mulige anklager.

## **7.5 Beskyttelse mot trakassering**

Aktivitetsplikten omfatter også beskyttelse mot trakassering. Trakassering er definert som handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende. Det er forbudt å medvirke til trakassering. Både den tilsiktede og den utilsiktede trakasseringen rammes.

Tilsvarende bestemmelse finnes i Arbeidsmiljøloven § 4-3 (3).

I «Ambulansesaken»<sup>167</sup> LDN 31/2008 ble ambulansesjåførene anklaget for å ha opptrådt avvisende, arrogant og krenkende overfor voldsofferet Ali Farah fra Somalia. De fulgte ikke plikten til å yte øyeblikkelig hjelp og etterlot ham i Sofienparken.

Etter min vurdering kunne denne hendelsen som medførte mye uheldig medieomtale, vært unngått hvis aktivitetsplikten hadde vært fulgt opp. Ullevål universitetssykehus burde her, som arbeidsgiver, vært føre var og utarbeidet tiltak og bevisstgjør ansatte på hvordan de skal oppføre seg profesjonelt i tenkte og pressede situasjoner. Ambulansefolkene må forholde seg til alle typer mennesker på flere diskrimineringsgrunnlag, alt fra etnisitet, alder, seksuell orientering, kjønn og nedsatt funksjonshemming og bør være forberedt på å bli møtt både med trakasseringer og under press selv kunne komme i skade for å trakassere.

---

<sup>167</sup> LDN 31/2008 Ambulansesaken

## 8 Avsluttende bemerkninger

Etnisk diskriminering på arbeidsplassen kan være subtil og vanskelig å avdekke. Personer med minoritetsbakgrunn blir ofte møtt med stereotyp oppfatninger, ikke bare på etnisitet, men også kjønn, religion og språk. Mesteparten av diskrimineringen blir aldri registrert og mørketallene er derfor store. Jeg ønsket derfor å se nærmere på hvordan arbeidsgivere kan påvirke holdninger og forhindre en bedriftskultur som gir utilsiktede diskriminerende virkninger. Jeg ønsket å se nærmere på hvordan aktivitetsplikten virker på etnisitet, og måle det opp mot kjønn som har lengst erfaring på rapporteringsplikten. Dette ville jeg kartlegge gjennom en analyse av rettstilstanden, nasjonalt og internasjonalt og kombinere det med en personlig empiri rettet mot 10 virksomheter.

Det faktum at det er opptil fem ganger større arbeidsledighet blant personer med innvandrerbakgrunn og nesten 30 prosent som er overkvalifisert i de jobbene de besitter,<sup>168</sup> avslører etnisk segregering i arbeidslivet. En undersøkelse<sup>169</sup> fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, slår fast at det i 2009 var omtrent like mange medieoppslag om islam og muslimer som det var om den norske statsministeren. Å slå hull på stereotype oppfatninger kan være en av de største hindringene i kampen mot strukturell diskriminering.

Selv om jeg konkluderer med at aktivitets- og redegjørelsen ikke er bra nok, verken på kjønn eller etnisitet, vil jeg likevel ikke svartmale rettstilstanden. En endring på det strukturelle nivå tar tid, og tatt i betraktning at handlingsplikten på området etnisitet bare har eksistert i fem år, er det positivt å se hvordan kommunene har prioritert dette arbeidet. I min personlige undersøkelse erfarte jeg en vesentlig forskjell på hvordan plikten utøves i kommunene kontra DnB og Ernst & Young. I de to sistnevnte virksomhetene lyktes det meg ikke å få annen informasjon enn det som framkom i årsberetningen, til tross for gjentatte purringer. I kommunene derimot, opplevde jeg en større åpenhet og vilje til å dele erfaringer som jeg tillegger ombudets oppfølging gjennom flere år i rapporteringsplikten på diskrimineringsgrunnlaget kjønn.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> SSB, (2010) Overkvalifisering blant innvandrere

<sup>169</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet – [Massiv medieomtale](#) årsrapport (2009)

<sup>170</sup> Se side 1 - Ombudets kontrollarbeid på aktivitetsplikten fra 2007 til 2009

Men det er et langt lerret å bleke. LDO har flere ganger underkjent rapportene til kommunene og kritisert dem for å være for lite systematiske, konkrete og målbare. I kartleggingen av diskriminering i statlig sektor uttaler ombudet at tiltakene framstår som «fragmentert, lite systematisk og som et ikke-prioritert område. Flere virksomheter viste mangel på kunnskap om at etnisk diskriminering kan skje også i egen instans. Noen hadde ingen tiltak overhodet for å hindre slik diskriminering».<sup>171</sup>

## 8.1 Hvorfor virker ikke aktivitetsplikten?

«Arbeidslivet er nøkkelen til eit likestilt samfunn, og er eit eige satsingsområde i LDO, står det i årsrapporten. Samtidig medgir ombudet «at feiringa i 2013 hadde og ein flau bismak. Likestillingsutvalet dokumenterte at det framleis står att store utfordringar når det gjeld å skape eit likestilt samfunn».<sup>172</sup>

Aktivitetsplikten slik den er utformet i dag, er vag og uforpliktende i sin ordlyd. Det gjør det enkelt for virksomheter å nedprioritere tiltak, som ofte bærer preg av å være lite konkrete og målbare. At diskrimineringsloven ikke krever målinger på faktisk tilstand, vanskeliggjør håndhevingen. Jeg har i kapittel 4 utdypet den rettslige konflikten mellom personopplysningsloven som stiller strenge krav til behandling av sensitive personopplysninger mot behovet for å kartlegge faktisk tilstand.<sup>173</sup> Manglende dokumentasjon kritiseres av ECRI som i kontroll av Norge har underkjent aktivitetsplikten, og påpeker at «no steps have been taken to attach to it specific duties other than general reporting obligations».<sup>174</sup> Tilsvarende etterlyser CERD «ytterligere informasjon om virkningen av retningslinjene for å fremme mangfoldet innen offentlig sektor, og statistikk eller trender for rekrutteringen av innvandrere».<sup>175</sup>

Diskrimineringsloven setter selv en begrensning ved at den ikke krever redegjørelse for private virksomheter med under 50 ansatte. Tatt i betraktning at 98,4 prosent av alle foretak i Nor-

---

<sup>171</sup> Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn

<sup>172</sup> LDO årsrapport (2013), side 13

<sup>173</sup> Se punkt 4.5 – Konflikt med personopplysningsloven

<sup>174</sup> Se punkt 2.3.2

<sup>175</sup> Se punkt 2.2.1

ge har under 50 ansatte, vil nåværende ordning bare dekke «toppen av isfjellet».<sup>176</sup> Det er nokså åpenbart at mange aldri vil gjøre noe med den positive plikten etter gjeldende lov.

I Storbritannia, som jeg har analysert,<sup>177</sup> er det langt strengere krav til dokumentasjon på ansatte. De fleste offentlige myndigheter har plikt til å samle inn data med referanse til etnisk bakgrunn. Arbeidsgivere skal samle inn data både i forhold til arbeidsstokken på arbeidsplassen, søkere til stillinger, opplæring og forfremmelse. Også USA og Canada tillater registrering av ansatte med annen etnisitet.

At rapporteringen har lyktes bedre på kjønn, har til dels en naturlig forklaring ved at handlingsplikten har eksistert siden 2002, og dermed fått sju års forsprang. Et annet moment, er kravet om målinger på den faktiske situasjonen, som gjør det mulig å sanksjonere. Dette var tilfelle i sak LDN 17/2009<sup>178</sup>, der nemnda vedtok at Surnadal kommune ikke oppfylte kravene til redegjørelse i likestillingsloven. Nemnda la vekt på at kommunene gjennom rapporteringen til KS enkelt kan framskaffe relevant statistikk, og påpekte at «en mer generell oppsummering av tilstanden ikke vil være tilstrekkelig. Til kommunens redegjørelser stilles det derfor krav om kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement og sykefravær. Videre må fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå beskrives».<sup>179</sup>

## 8.2 Hva skal til?

For å følge opp våre konvensjonsforpliktelser om å ta «effektive skritt» og å «identifisere uheldig praksis», må det settes større krav til statistikk og sammenligningsgrunnlag. Ikke nødvendigvis bare på kjønnsfordelt statistikk over lønnsforhold, men gjerne også andre diskrimineringsgrunnlag som alder og språk. Ansatte med minoritetsbakgrunn er mer sårbare for multipl diskriminering, og tiltak for å synliggjøre hva som skjer med etterfølgende målinger, kan avdekke «hvor skoen trykker». Skal den proaktive handlingsplikten ha noen effekt, må det være noe konkret å sammenligne med.

---

<sup>176</sup> [SSB](#) - Virksomheter 1. januar 2014

<sup>177</sup> Se punkt 3.4 Storbritannia

<sup>178</sup> LDN 17/2009 – Surnadal kommune

<sup>179</sup> Se side 55



Jeg mener også at diskrimineringsloven bør skjerpe ordlyden til en mer forpliktende karakter, for å gjøre det klart at plikten ikke er et frivillig tiltak. Aktivitetsplikten bør på lik linje med likestillingsloven utvides til alle arbeidsplasser, som en signaleffekt om nulltoleranse. Subsidiært kan en praktisk tilnærming være at plikten skal gjelde for virksomheter med mer enn 30 ansatte. I tillegg bør ombudet og nemnda få større muligheter til å sanksjonere med «avskrekende og effektive midler» i henhold til Rasediskrimineringsdirektivet artikkel 15. I dag har ombudet ingen sanksjoner for brudd på aktivitetsplikten, og det finnes ingen spesifiserte måloppgaver for arbeidsgiveren som gjør det nærmest umulig å håndheve.

ØSK-komiteén uttaler at det vil kreves en aktiv innsats for å eliminere systemisk diskriminering som vil innebære en rekke tiltak på myndighetsnivå: «Public leadership and programmes to raise awareness about systemic discrimination and the adoption of strict measures against incitement to discrimination will frequently require devoting greater resources to traditionally neglected groups. Particular attention will need to be given to ensuring that laws and policies are implemented by officials and others in practice».<sup>180</sup>

ØSK-komiteén gjør det klart at det er en krevende oppgave og vil koste store ressurser. Likestillingsutvalget foreslår å opprette et eget direktorat under BLD med fagansvar for likestilling og tilsynsarbeid med aktivitetsplikten. Et annet alternativ er at arbeidet innlemmes i arbeidsgivers HMS-rutiner. ECRI påpeker at Norge har behov for å «undersøke i hvilken grad ubevisste fordommer, uvitenhet, tankeløshet og rasistiske stereotypier resulterer i fremgangsmåter, holdninger og oppførsel som skaper hindringer for minoritetsgrupper».<sup>181</sup>

Skal vi lykkes i kartleggingen, sier jeg meg enig med KIM,<sup>182</sup> som i høringsuttalelsen til Graverutvalget slår fast at «evnen til å måle diskriminering er sentralt i å kunne vurdere om tiltak virker eller ikke».

---

<sup>180</sup> CESCR – FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights Gen.Com. No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights. Adopted 2 July 2009.

<sup>181</sup> ECRIs fjerde rapport om Norge. Offentliggjort 24. februar 2009. NOR-CbC-IV-2009-004-NOR.

<sup>182</sup> Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

## 9 Litteraturliste

### Bøker

- Andenæs Mads, B. E. (2012). *Menneskeretter og oss*.
- Andenæs, M. (2014). Internasjonale menneskeretter (forelesning).
- Bokmålsordboka (Universitetsforlaget)
- Craig, R. (2006). *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Hellum, A. o. (2008). *Diskriminerings- og likestillingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Helgesen, J. E. (1982). *Teorier om "Folkerettens stilling i norsk rett"*.
- Jonathan, L. (1990). *The impact of affirmative action regulation and equal employment law on black employment. Journal of Economics Perspectives*.
- Ruud Morten, U. G. (2011). *Innføring i folkerett, Morten Ruud, Geir Ulfstein*.

### Norske lover

- 1981 Straffeprosessloven. Justis- og beredskapsdepartementet.
- 1992 Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde. (1992).
- 1993 Husleieloven .
- 1997 Allmennaksjeloven.
- 1999 Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler.
- 1999 Menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
- 2000 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) nr. 31 .
- 2003 Bustadbyggjelagslova nr. 38.
- 2003 Burettslagslova nr. 39.
- 2005 Arbeidsmiljøloven.
- 2005 Diskrimineringsloven om etnisitet.
- 2005 Diskrimineringsombudsloven 10. juni nr. 40.
- 2013 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.
- 2013 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering).
- 2014 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet).

## Utenlandske lover

(2004). Lag om likabehandling .

(1993). *Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.*

(1965). United States department of Labour. Executive Order 11246 . Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP).

(1976). United States Department of Labour. Rehabilitation Act sec. 503 .

(1968). The Race Relations Act art. 71. Parliament of the United Kingdom.

## Internasjonale avtaler og konvensjoner

(ICJ), I. D. (1945). Statuttene til den Internasjonale Domstol.,

Europarådet. (1949). *Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI).*

Europarådet. (2000). EUs menneskerettighetscharter 2000/C 364/01 (Charter of Fundamental Rights of the European Union) .

FN. (1965). *FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK).*

FN. (1966). *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).*

FN. (1966). *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.*

FN. (1969). FN konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering. I *RDK*.

FN. (1969). *Wien-konvensjonen om traktatretten.* 23. mai.

FN. (1979). *FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.*

FN. (2006). FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

FN. (2009). CESCR – FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights Gen.Com. No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights.

Lisboa-traktaten TEUV - Traktaten om den europeiske unions virkeområde. (u.d.).

ILO-konvensjonen. (1958). *ILO-konvensjonen nr. 111.*

## Direktiver

EU. (2000). Direktiv 2000/43/EF (rasediskrimineringsdirektivet) .

EU. (2000). Rådskdirektiv 2000/78/EF .

EU. (2006). Ligestillingsdirektivet.

EU. (2014). Europaparlaments- og rådskdirektiv 2004/18/EF om offentlige anskaffelser og om oppheving av direktiv 2004/18/EF.

## Nasjonal rettspraksis/forvaltningspraksis

Rt. 2012/219 Helikoptersaken.

LDO 10/508 – Uttalelse i sak om opprettelse av trainee-stillinger for personer med ikke-vestlig bakgrunn. (2013).

LDO 14/53 Uttalelse i sak om diskriminerende stillingsannonse og praksis. *Hedmark ISS Facility Services*.

LND. 17/2009 – Surnadal kommune.

LND. (2000). 8/2010 Religiøse hodeplagg i politiet.

LDN. (8/2008). Brannkonstabelsaken.

LDN 42/2010. Bukseskjørtsaken

LDN 31/2008 Ambulansesaken

LDN 35/2012 – uttalelse

## Internasjonal rettspraksis

Prigge . (u.d.).

EF-domstolen. (1984). C 170/84 Bilka-saken .

EF-domstolen. (1988). Dekker-dommen C-177/88.

EF-domstolen. (1993). C-450/93 Kalanke-saken.

EFTA-domstolen. (u.d.). E-/02 Universitetet i Oslo-saken.

EMD. (1981). Ahmad v UK - App. No 8160/78.

EMD. (2001). Dahlab mot Sveits, 15/12/2001.

EMD. (2005). Leyla-Sahin dommen sak 10/11-2005.

## Forarbeider

NOU 2003:2. (2002). *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2005:8 – Likeverd og tilgjengelighet. (2005). Justis- og politidepartementet.

NOU 2009:14, N. (2009). *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Barne- og likestillingsdepartementet

Ot.prp. 44 (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). BLD. (2007-2008).

Ot.prp. nr. 33 - Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). Det kongelig kommunal- og regionaldepartement. (2004-2005).

Ot.prp. nr. 77 - Om lov om endringer i likestillingsloven. Det kongelige barne- og familiedepartement. (2001)

Prop. 138 L - Endringer i utlendingsloven. (2010-2011). Det kongelige justis- og politidepartement.

Prop. 88 L Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven. (2012-2013).

## **Generelle anbefalinger og statsrapporter**

BLD. (2013). *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.*

ECRI. (2009). ECRIs fjerde rapport om Norge NOR-CbC-IV-2009-004-NOR.

ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Norway subject to interim follow-up CRI . (2012).

ECRIs fjerde rapport om Norge - ECRI General Policy Recommendation. (2009). *NOR-CbC-IV-2009-004-NOR.*

*Nordic Round table on Discrimination in Europe* . The Danish Institute .

Human Rights Committee – General Comment 18. *Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994).*

LDO (2012). [Innspill til statens oppfølging av FNs rasediskrimineringskomitées sine merknader.](#)

## **Undersøkelser**

Midtbøen Arnfinn H., R. J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker - etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.*

Econ. (2007). Aktivitetsplikt mot diskriminering (2007).

SSB. (2012). Sysselsetting blant innvandrere, 2012 4. kvartal. I S. sentralbyrå.

Statskontoret. (2011). *Active measures against discrimination: effects and costs* .

LDO. *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007 - 2009.* Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2010)

LDO. *Årsmelding 2013.* Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2009). Massiv medieomtale årsrapport. *Årsrapport.*

## **Annet**

Adam, S. (2009, 03 06). Er dette snik-islamisering? *Utrop*.

(1977). DeGraffenreid v. Genreral Motors .

Blindheim, A. M. (2014, 04 06). Trine Skei Grande tapte hijab-saken. *Dagbladet*.

NTB. (2009). Hadia Tajik: - Demokratisk problem med få innvandrere.

Likestillingsdepartementet, B. o. (2013). *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering*.

BLD (2012-2013). Prop. 88 L Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

Justis-og politidepartementet (2008-2009). Inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjon.

Løvstad, M. (2010, 04). Jeg søkte på 400 jobber. *Arbeidsmiljøsenderet*.

VG. (u.d.). Ett av seks barn lever under EUs fattigdomsgrense.

Overvåkningsorgan, ESA (European Suveillance Agency).

## Forkortelser

Likestl.	Lov om likestilling mellom kjønnene
Diskl.	Lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.
Dtl.	Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne
Dol.	Lov likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda
Aml.	Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern
Mrl.	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
LDN	Nemnda Likestillings- og diskrimineringsnemnda
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
EØS-loven	Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
EU	Den europeiske union
EU-domstolen	Den europeiske unions domstol
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
SP	Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
ØSK	Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
KDK	Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med protokoll
RDK	Internasjonal konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering